

Déclassifié*

AS/Jur (2025) 30
21 novembre 2025
fjdoc30 2025

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Comment garantir la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par la Fédération de Russie, notamment le paiement des indemnités accordées

Note introductive

Rapporteur : M. Tony VAUGHAN, Royaume-Uni, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. Dans son arrêt historique *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme a dressé la liste d'une série scandaleuse de violations graves des droits humains. Parmi ces violations figuraient l'exécution sommaire de civil-es, le recours au viol comme arme de guerre, le travail forcé, les violences contre les journalistes, les disparitions forcées et bien d'autres crimes odieux. L'ampleur, la perversité et le caractère systématique de ces violations dépassaient tout ce que la Cour avait pu constater auparavant dans son histoire.²

2. Lorsque la Convention européenne des droits de l'homme a été créée il y a 75 ans, ses rédacteurs espéraient qu'elle empêcherait ce type de crimes d'être commis sur le sol européen. Aujourd'hui, non seulement nous assistons à ces crimes, mais nous constatons également un manque de responsabilité de la part des auteurs. À la suite de l'expulsion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe le 16 mars 2022, les autorités russes ont mis fin à leur collaboration avec la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'au processus de supervision de la mise en œuvre des arrêts de la Cour par le Comité des ministres. Elles ont rapidement cessé de verser les satisfactions équitables accordées par la Cour et ont veillé à ce que les arrêts de la Cour n'aient aucune incidence sur les procédures judiciaires au niveau national.

3. Les victimes se retrouvent ainsi livrées à elles-mêmes. Les violations exposées dans l'arrêt *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* ne sont que quelques-unes des dernières constatées par la Cour, dans lesquelles les victimes n'ont pas obtenu justice. Même avant son expulsion du Conseil de l'Europe, la Fédération de Russie avait déjà refusé à plusieurs reprises de verser la satisfaction équitable accordée dans des affaires liées à des conflits. Par exemple, dans l'arrêt *Géorgie c. Russie (II)* rendu en 2021, la Cour a jugé la Russie responsable du meurtre de civils et de l'incendie et du pillage de maisons dans et autour de la région d'Ossétie du Sud en 2008 (parmi de nombreuses autres violations).³ Le gouvernement russe a toujours refusé de verser la satisfaction équitable accordée à la Géorgie au profit des victimes individuelles. De même, l'affaire *Catan et autres c. Russie* relate la fermeture forcée d'écoles et diverses mesures de harcèlement à l'encontre d'élèves, de parents et de membres du personnel dans la région de Transnistrie, en Moldavie, contrôlée par la Russie.⁴ Cette violation n'a pas non plus été réparée pendant une période douloureusement longue. En effet, depuis les événements en question, un enfant aurait pu commencer l'école en Transnistrie à l'âge de quatre ans, suivre tous les niveaux d'enseignement et quitter l'école à l'âge de 18 ans, sans jamais avoir accès à l'éducation dans sa langue nationale et sa langue maternelle. Outre ces affaires liées au conflit, il existe des centaines d'autres jugements concernant des Russes ordinaires résidant à l'intérieur et à l'extérieur du pays,

¹ Document déclassifié par la commission le 1^{er} décembre 2025.

² *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* (requête nos 8019/16, 43800/14, 28525/20 et 11055/22), arrêt du 9 juillet 2025.

³ *Géorgie c. Russie (II)* (requête n° 38263/08), arrêts du 21 janvier 2021 et du 28 avril 2023.

⁴ *Catan et autres c. Russie*, (requête n° 43370/04), arrêt du 19 octobre 2012.

qui ont souffert de l'autoritarisme croissant de leur gouvernement, mais qui se sont vu refuser toute indemnisation et toute responsabilité.

4. Les moyens de garantir que les autorités russes respectent leurs obligations légales sont très limités. Cependant, certaines mesures méritent d'être explorées. Dans mon rapport, j'ai choisi de me concentrer sur deux d'entre elles :

- la possibilité de garantir le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour, grâce à l'utilisation des avoirs gelés de l'État russe ; et
- la possibilité d'imposer des sanctions à l'encontre des personnes désignées par la Cour comme ayant participé à de graves violations des droits humains.

2. Terminologie

5. Les différentes traditions juridiques nationales utilisent des termes différents pour désigner la propriété et l'utilisation des avoirs. Le présent document utilise la terminologie suivante. Une interdiction temporaire de transfert d'avoirs est appelée « gel » dans le cas de fonds et « saisie » dans le cas d'avoirs physiques. La « confiscation » d'avoirs intervient lorsque la propriété a été transférée de manière permanente. L'« exécution forcée » désigne les mesures coercitives appliquées pour garantir le paiement d'une dette.

3. Contexte

6. *Le rapport annuel sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme de 2024* du Conseil de l'Europe de 2024, note que la Russie compte le plus grand nombre d'arrêts de la Cour en attente d'exécution, soit 2 867 au total, ce qui représente plus de 40 % de l'ensemble des affaires en attente d'exécution. La Russie compte également le plus grand nombre d'affaires importantes en attente d'exécution, soit 244.⁵

7. Lorsque la Fédération de Russie était membre du Conseil de l'Europe, elle affichait déjà un bilan médiocre en matière d'exécution des arrêts de la Cour. En ce qui concerne le paiement d'une satisfaction équitable, le bilan de la Russie était mitigé : si le gouvernement versait généralement les indemnités accordées, il refusait de le faire dans les affaires liées à des situations de conflit et d'après-conflit (telles que celles concernant la responsabilité de la Russie dans les violations des droits humains en Abkhazie, en Ossétie du Sud et en Transnistrie), en plus de refuser de payer une somme importante accordée par la Cour aux actionnaires de la compagnie pétrolière Yukos. En outre, la Russie a presque toujours omis d'adopter les changements structurels et législatifs plus larges qui auraient permis d'éviter que les violations identifiées par la Cour ne se reproduisent (et qui sont nécessaires pour mettre pleinement en œuvre les arrêts importants de la CEDH). Cette absence de mise en œuvre a contribué de manière significative à l'érosion des droits humains dans le pays et à son glissement vers un régime autoritaire.

8. La mise en œuvre déjà médiocre des arrêts de la Cour par la Fédération de Russie s'est considérablement détériorée à la suite de son invasion à grande échelle de l'Ukraine.

9. La Russie a été expulsée du Conseil de l'Europe le 16 mars 2022. Six mois plus tard, le 16 septembre 2022, elle a également cessé d'être partie à la Convention européenne des droits de l'homme, en vertu de l'article 58 de la Convention. Bien que l'article 58 prévoit des situations dans lesquelles un État peut cesser d'être partie à la Convention, il ne libère pas l'État de ses obligations à l'égard des événements survenus alors qu'il était encore Partie. Par conséquent, la Russie avait – et a toujours – l'obligation juridique permanente, en vertu de l'article 46 de la Convention, d'exécuter les arrêts de la Cour concernant les violations commises jusqu'au 16 septembre 2022. Cependant, le gouvernement russe a pris un certain nombre de mesures pour se soustraire à ses obligations en vertu du droit international.

10. Le 11 juin 2022, une nouvelle loi est entrée en vigueur en Fédération de Russie. Celle-ci dispose que tout arrêt de la Cour devenant définitif après le 15 mars 2022 ne sera pas exécuté et ne pourra servir de base à la réouverture d'une procédure nationale. La loi indique que les satisfactions équitables accordées dans les arrêts devenus définitifs après le 15 mars 2022 ne seront versées que jusqu'au 1er janvier 2023, que ces paiements seront effectués exclusivement en roubles et qu'ils ne seront versés que sur des comptes bancaires situés en Fédération de Russie. Outre ces évolutions juridiques, la diabolisation générale des institutions occidentales, ainsi que la criminalisation de la coopération avec de nombreuses entités occidentales, ont

⁵ Comité des Ministres, [Rapport annuel 2024](#) sur la supervision de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, page 170.

probablement eu un effet dissuasif sur les résidents russes qui tentaient d'obtenir le paiement d'une satisfaction équitable à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme devant un tribunal russe (par exemple, pour les arrêts devenus définitifs après le 15 mars 2022). En outre, les autorités russes ont désormais cessé toute communication avec le Comité des ministres dans le cadre de la supervision de la mise en œuvre.⁶

11. Le Comité des Ministres a depuis élaboré un certain nombre de documents stratégiques concernant la mise en œuvre des affaires en cours contre la Fédération de Russie. En décembre 2022, compte tenu du manque de coopération des autorités russes, le Comité des Ministres a décidé de renforcer son engagement auprès de la société civile russe afin d'obtenir des informations. Le Comité des Ministres a également décidé de renforcer la coopération avec les organes compétents des Nations Unies et de créer un registre public en ligne répertoriant les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable non versées par la Fédération de Russie.⁷ En mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont affirmé « la nécessité de tout mettre en œuvre pour assurer l'exécution des arrêts de la Cour par la Fédération de Russie ».⁸ En septembre 2023, le Comité des Ministres a décidé que toutes les affaires en attente d'exécution contre la Russie – et toutes les nouvelles affaires à venir – seraient classées dans le cadre de la procédure de surveillance soutenue.⁹

12. La dernière décision du Comité des Ministres, adoptée en décembre 2024, chargeait le secrétariat de maintenir et de renforcer la coopération avec les organisations internationales afin de mettre en évidence les arrêts en attente d'exécution et d'élargir la collaboration avec la société civile russe. Elle a également appelé à redoubler d'efforts pour améliorer la visibilité et la communication du travail de supervision du Comité des Ministres en ce qui concerne la Russie, et à préparer, avant chaque réunion trimestrielle sur les droits de l'homme, un aperçu des mesures nécessaires pour mettre en œuvre toutes les affaires russes importantes encore en suspens. En outre, le Comité des Ministres a décidé de poursuivre son examen régulier des affaires interétatiques et des affaires comportant des éléments interétatiques concernant la Fédération de Russie. Il a en outre invité le Secrétaire Général à envoyer une lettre annuelle au ministre russe des Affaires étrangères, présentant les décisions et résolutions du Comité des Ministres concernant la Russie au cours de l'année. Enfin, le Comité des Ministres a convenu de réévaluer sa stratégie globale au plus tard en décembre 2025.¹⁰

4. Éventuelles stratégies pour promouvoir la mise en œuvre des arrêts de la CEDH concernant la Fédération de Russie

13. Malheureusement, le Comité des Ministres est confronté à des défis importants pour garantir la mise en œuvre effective de ces arrêts. Sa stratégie actuelle repose principalement sur le renforcement de la coopération avec les organes des Nations Unies, la collaboration avec la société civile russe, la publication de communications adressées aux autorités russes, l'amélioration de la visibilité du processus de mise en œuvre des arrêts et le maintien d'un contrôle étroit des affaires concernées. Ces mesures sont extrêmement bienvenues et importantes. Elles permettront de maintenir l'attention internationale et de garantir que les arrêts restent inscrits dans les archives institutionnelles et historiques. Toutefois, il est très peu probable qu'elles aboutissent à une mise en œuvre à court ou moyen terme.

14. À long terme, nous pouvons espérer que les arrêts seront pleinement exécutés si un changement politique profond intervient en Russie, accompagné d'un effort pour réintégrer le Conseil de l'Europe. Cependant, nous ne pouvons pas rester les bras croisés et attendre une telle solution. Les victimes ont déjà attendu beaucoup trop longtemps. Nous devons prendre dès maintenant des mesures novatrices pour mettre en œuvre les arrêts, même si cette mise en œuvre ne peut être que partielle. Ces mesures doivent être suffisamment pragmatiques pour être réalisables dans les circonstances difficiles auxquelles nous sommes confrontés, tout en rendant justice aux victimes de violations effroyables des droits humains.

15. Mon rapport explorera deux moyens de poursuivre la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Russie. Le premier consiste à garantir le paiement de la satisfaction

⁶ Comité des Ministres, « Propositions pour une éventuelle stratégie concernant la surveillance de l'exécution des affaires pendantes contre la Fédération de Russie », [CM/Inf/DH\(2022\)25](#), 8 décembre 2022.

⁷ *Ibid.*

⁸ Déclaration de Reykjavik, annexe IV, page 18.

⁹ Comité des Ministres, Décision, [CM/Del/Dec\(2023\)1475/A2a](#), 19-21 septembre 2023. La « procédure soutenue » est la procédure de supervision applicable aux affaires nécessitant des mesures individuelles urgentes, aux arrêts pilotes, aux arrêts révélant des problèmes structurels et/ou complexes identifiés par la Cour et/ou par le Comité des Ministres, et les affaires interétatiques. Cette procédure vise à permettre au Comité des Ministres de suivre de près l'évolution de l'exécution d'une affaire et de faciliter les échanges avec les autorités nationales qui soutiennent l'exécution.

¹⁰ Décision du Comité des Ministres, « Affaires pendantes contre la Fédération de Russie », [CM/Del/Dec\(2024\)1514/A3](#), 3-5 décembre 2024.

équitable accordée par la Cour en utilisant les avoirs gelés. Le second consiste à imposer des sanctions à certaines personnes qui, selon les arrêts de la Cour, ont participé à de graves violations des droits humains.

16. Ces propositions, en particulier la première, impliquent des complexités juridiques et politiques considérables. La présente note introductive vise à exposer les enjeux en cause et à tracer la voie à suivre pour les travaux futurs.

5. Aperçu des satisfactions équitables dues dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Fédération de Russie

17. Au moment de la rédaction du présent document, la Fédération de Russie doit plus de 3 milliards d'euros aux requérant-es à titre de satisfaction équitable dans le cadre des arrêts définitifs de la Cour (soit un total de 3 018 211 302 euros, y compris les intérêts de retard). Ce montant comprend 163 000 332 euros relatifs à des affaires interétatiques (dont deux : 13 169 972 euros pour l'affaire *Géorgie c. Russie (I)* et 149 830 360 euros pour l'affaire *Géorgie c. Russie (II)*). Le montant dû pour les affaires individuelles s'élève à 2 855 210 968 euros (y compris les intérêts de retard). Une part importante de ce montant provient de l'affaire « Yukos », *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russie*, qui nécessite le paiement de 2 621 185 130 euros.¹¹

18. Le montant de la satisfaction équitable due ne cessera d'augmenter. Il y a actuellement 8 050 requêtes pendantes contre la Fédération de Russie devant une formation judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme.¹²

19. La Cour a commencé à rendre des arrêts concernant l'agression de la Russie contre l'Ukraine, bien que le montant de la satisfaction équitable due à la suite des violations n'ait pas encore été fixé. Le premier arrêt de ce type a été rendu en juin 2024. L'affaire *Ukraine c. Russie (concernant la Crimée)* est une affaire interétatique portant principalement sur des violations commises en Crimée entre 2014 et le 16 septembre 2022.¹³ Le deuxième arrêt concerne l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, qui porte sur des violations multiples, flagrantes et sans précédent de la Convention en Ukraine résultant du crash du vol MH17 et des actions des autorités russes dans les territoires ukrainiens occupés et/ou sous le contrôle effectif des forces russes et de leurs mandataires. Tout en réservant la question de la satisfaction équitable pour une date ultérieure, la Cour a noté que toute future décision rendue à l'égard du gouvernement ukrainien devra tenir dûment compte de la création du registre des dommages et des discussions en cours concernant un futur mécanisme d'indemnisation.¹⁴ En 30 octobre 2025, environ 9 860 requêtes individuelles concernant l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine étaient en instance devant la Cour.¹⁵

20. En janvier 2025, le Comité des conseillers juridiques en droit international public (CAHDI) a fourni au Comité des Ministres un aperçu indicatif des voies possibles, conformes au droit international, visant à garantir le paiement par la Fédération de Russie de la satisfaction équitable accordée par la Cour européenne des droits de l'homme, tout en respectant les immunités des États et de leurs biens. Le rapport n'est pas encore public.

21. Cette question a également fait l'objet d'un débat public considérable dans des publications universitaires, des blogs consacrés au droit international et des rapports institutionnels.¹⁶ La sous-commission

¹¹ Page web du Conseil de l'Europe, « [Registre de la satisfaction équitable concernant la Fédération de Russie](#) », mise à jour le 1er janvier 2025, consultée le 30 octobre 2025. En ce qui concerne les affaires interétatiques, il est important de noter qu'un arrêt sur la satisfaction équitable due dans l'affaire *Géorgie c. Russie (IV)* (requête n° 39611/18) a été rendu par la Cour le 14 octobre 2025. Cet arrêt devrait devenir définitif en janvier 2026. S'il devient définitif (et n'est pas soumis à l'examen de la Grande Chambre), il ajoutera 253 millions d'euros supplémentaires aux sommes dues dans les affaires interétatiques. En ce qui concerne les affaires « interétatiques », outre les affaires dans lesquelles deux États sont Parties, il existe un grand nombre d'autres affaires qui sont parfois décrites comme comportant des « éléments interétatiques » (telles que les nombreuses affaires individuelles contre la Russie concernant des violations dans la région de Transnistrie, qui sont parfois décrites comme ayant un caractère interétatique entre la République de Moldavie et la Fédération de Russie).

¹² Cour européenne des droits de l'homme, « Requêtes en instance attribuées à une formation judiciaire », 30 octobre 2025.

¹³ Requêtes nos 20958/14 et 38334/18, arrêt du 25 juin 2024.

¹⁴ Requêtes nos 8019/16, 43800/14, 28525/20 et 11055/22, arrêt du 9 juillet 2025. Question de la satisfaction équitable examinée au paragraphe 1650.

¹⁵ Président de la Cour européenne des droits de l'homme Mattias Guyomar, discours devant le Comité des ministres, 15 octobre 2025, <https://www.echr.coe.int/w/intervention-by-the-court-president-before-the-committee-of-ministers>

¹⁶ Voir par exemple : Kirill Koroteev, « [Moving on in Strasbourg](#) », Verfassungsblog, 12 décembre 2022 ; Philipp Kehl, « [Seizing Russia's Frozen Assets: Quis iudicabit?](#) », Blog du *European Journal of International Law*, 24 janvier 2024 ; Professeure Phillipa Webb, « *Legal options for confiscation of Russian State assets to support the reconstruction of Ukraine* », étude pour le Service de recherche du Parlement européen, février 2024 ; David Carden, « [Utilizing the European](#)

sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a également bénéficié des exposés de la Professeure Veronika Fikfak et de M. Achilleas Demetriades sur ce sujet lors d'une réunion tenue à Tirana le 5 juillet 2024. Dans ces publications et discussions, un certain nombre de propositions innovantes ont été formulées concernant les mécanismes permettant de garantir le paiement d'une satisfaction équitable. Les trois principales propositions sont présentées à la section 7. Elles impliquent toutes deux des défis juridiques, politiques et financiers considérables, qui sont examinés plus en détail à la section 8.

6. Actifs pouvant être utilisés pour payer la satisfaction équitable due

22. Les principaux actifs qui pourraient être disponibles sont les actifs gelés de la Banque centrale russe (« actifs BCR »). À la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine, les pays occidentaux ont immobilisé environ 260 milliards d'euros d'actifs BCR, dont 210 milliards sont actuellement détenus au sein de l'Union européenne.¹⁷ Par la suite, un accord a été conclu entre les pays du G7 pour utiliser les bénéfices générés par ces actifs et les transférer à l'Ukraine (mais pas le principal).¹⁸ Une part importante des actifs immobilisés est détenue par *Euroclear* en Belgique (environ 190 milliards d'euros), le reste étant détenu dans des juridictions telles que le Royaume-Uni et la France. L'Union européenne et ses États membres ont mené des discussions approfondies sur les structures financières qui pourraient être créées pour permettre de fournir à l'Ukraine une part importante du capital des actifs de la BCR. Au moment de la rédaction du présent document, ces discussions n'ont pas encore abouti.

7. Mécanismes possibles pour garantir le paiement de la satisfaction équitable due

7.1. Exécution devant les tribunaux nationaux en dehors de la Fédération de Russie

23. Pour les raisons déjà exposées ci-dessus, la Fédération de Russie a bloqué l'exécution des décisions de justice dans ses tribunaux nationaux. Toutefois, il pourrait être possible pour les parties au litige de saisir le tribunal national d'un autre État qui héberge des actifs russes afin d'y obtenir l'exécution du jugement. Cela pourrait théoriquement être réalisé à l'encontre des actifs de l'État russe (tels que les actifs de la banque centrale, les biens diplomatiques, etc.), des actifs détenus par son fonds souverain ou éventuellement d'autres actifs commerciaux appartenant à l'État russe. Pour que cette exécution soit couronnée de succès dans la pratique, les jugements de la Cour européenne des droits de l'homme devraient être : traités par les tribunaux nationaux comme des jugements nationaux définitifs pouvant être exécutés en vertu des cadres juridiques nationaux ; traités spécifiquement comme des jugements exécutoires d'un tribunal international ou rendus spécifiquement exécutoires en vertu du droit national à la suite d'une législation *ad hoc*. La faisabilité de ces voies variera d'un État à l'autre, en fonction du cadre juridique national en vigueur.

24. Quel que soit l'État concerné, toute tentative d'exécution du paiement par voie judiciaire se heurterait à une opposition considérable fondée sur le principe de l'immunité de l'État, qui est examiné plus en détail ci-dessous.

7.2. Mise en place d'un mécanisme de financement ad hoc

25. Une autre proposition consiste à créer une forme de mécanisme de financement sous l'égide du Conseil de l'Europe, composé des actifs de la Fédération de Russie qui devraient être réaffectés par les États. Ce mécanisme pourrait gérer les actifs de manière centralisée, afin qu'ils puissent ensuite être versés aux demandeurs. Un tel mécanisme pourrait prendre la forme d'un fonds fiduciaire du Conseil de l'Europe ou d'un accord partiel composé des États désireux d'y participer (et de confisquer les actifs russes relevant de leur juridiction).

7.3. Un mécanisme spécifique aux arrêts concernant l'Ukraine

26. Une troisième proposition concerne spécifiquement les arrêts de la Cour relatifs aux actions de la Fédération de Russie en Ukraine. Par exemple, il pourrait être possible d'étudier si la future commission des réclamations pour l'Ukraine et le fonds d'indemnisation pourraient contrôler le paiement de la satisfaction

[Convention on Human Rights to Transfer Frozen Russian Assets to Ukraine](#) », *SAIS Review of International Affairs*, 13 mars 2024 ; Professeure Veronika Fikfak, « *Expert remarks to the CAHDI debate on compensation under international law with a focus on options for enforcement of payments awarded by international human rights courts* », 11 avril 2024 ; Grigory Vaypan, « *Russia Can Be Forced to Pay for Its Crimes: A Proposal* », *Center for European Policy Analysis*, 11 juin 2024 ; *Open Society Justice Initiative*, « *Legal possibilities of using Russian Central Bank assets to enforce European Court of Human Rights Judgments* », avril 2025 (ces références sont en anglais uniquement).

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, « Le point sur les sanctions de l'UE contre la Russie »,

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions-against-russia-explained/> consulté le 29 octobre 2025.

¹⁸ Service de recherche du Parlement européen, « Avoirs immobilisés de la Banque centrale russe », mars 2025.

équitable de la Cour dans les arrêts pertinents. Le projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine prévoit que la commission doit, dans ses décisions, tenir « dûment compte, de manière appropriée, des jugements et sentences pertinents rendus par des cours ou des tribunaux et d'autres organes juridictionnels établis en droit international ». Il dispose également que la commission doit prendre les mesures appropriées pour garantir qu'aucun demandeur ne reçoive une double indemnisation pour le même dommage, la même perte ou la même blessure.¹⁹

27. Une autre solution consisterait à créer un mécanisme de financement *ad hoc* sur mesure, spécifiquement destiné aux arrêts ukrainiens, sous l'égide du Conseil de l'Europe.

8. Défis liés aux mécanismes possibles pour garantir le paiement d'une satisfaction équitable

8.1. Immunité des États

28. Il s'agit là de l'obstacle le plus important. La description de la question ci-dessous est de nature introductive et ne se veut pas exhaustive.

29. En vertu du droit international coutumier, le principe de l'immunité de l'État protège les biens d'un État contre la compétence des tribunaux d'un autre État. Ce principe comporte deux dimensions. L'immunité juridictionnelle empêche un tribunal national de statuer sur les biens d'un autre État. L'immunité d'exécution protège les biens d'un État contre toute ordonnance ou injonction qui pourrait autrement être rendue ou exécutée et qui affecterait l'utilisation des biens en question. Les principes régissant l'immunité juridictionnelle et l'immunité d'exécution sont distincts et séparés. Par conséquent, toute évaluation judiciaire d'une tentative de prise de contrôle des biens d'un autre État impliquerait les deux types d'immunité, l'immunité d'exécution accordant aux États une protection plus solide.²⁰

30. Toute tentative d'un justiciable d'exécuter un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre des actifs de la Banque centrale russe dans un autre État serait susceptible de donner lieu à des objections fondées à la fois sur l'immunité juridictionnelle et l'immunité d'exécution. Certains juristes et praticiens considèrent qu'il serait déjà possible de surmonter ces objections, dans le contexte particulier des arrêts de la Cour concernant la Fédération de Russie, en se fondant sur les lois de certaines juridictions et les particularités de la situation. Cela pourrait notamment se produire en reconnaissant que la Russie a renoncé à son immunité en acceptant d'être liée par les arrêts d'une cour internationale. La renonciation est une exception reconnue à l'immunité des États en vertu du droit international coutumier ; la question est de savoir si et comment elle s'appliquerait dans ce contexte. Il est donc peut-être déjà possible pour un-e requérant-e de faire exécuter son arrêt rendu par la CEDH contre la Russie dans une autre juridiction. Si une telle tentative aboutissait, elle pourrait donner lieu à une succession de demandes similaires (en fonction des actifs disponibles dans la juridiction en question). Toutefois, cette option reste entourée d'une grande incertitude juridique, ce qui la rend peu attrayante pour les requérant-es, compte tenu des coûts liés à un procès qui pourrait échouer. Cela expliquerait pourquoi, à l'heure où j'écris ces lignes, aucune action en justice de ce type n'a encore été intentée. Cela signifie que les mesures prises par le pouvoir exécutif ou législatif décrites ci-dessous pourraient être nécessaires pour faciliter le versement des indemnités.

31. Diverses propositions ont été faites à cet égard. Premièrement, certains ont suggéré que l'action de l'exécutif plutôt que celle du judiciaire pourrait contourner toute considération d'immunité de l'État. Cet argument repose sur l'idée que l'immunité de l'État ne s'applique qu'aux actions judiciaires, et non à celles d'un gouvernement. Suivant cette proposition, un ou plusieurs gouvernements pourraient transférer des actifs russes (dans ce cas à un demandeur particulier ou à un fonds *ad hoc* du Conseil de l'Europe), tout en évitant toute implication judiciaire nationale. La légalité (et la faisabilité) de telles mesures fait l'objet d'un débat.²¹

32. Deuxièmement, certains ont proposé l'adoption d'une législation au niveau national qui obligerait les tribunaux nationaux à lever l'immunité de l'État dans ce cas particulier (en invoquant l'existence d'un jugement d'un tribunal international qui, sans cela, ne serait pas respecté). Une telle législation créerait une exception spécifique au droit international coutumier en raison de ces circonstances inhabituelles. Il existe déjà des exemples de jurisprudence ou de législation nationale qui facilitent le gel et/ou la confiscation des avoirs d'États étrangers en réponse à de graves violations des droits humains ou à des guerres d'agression. La Cour

¹⁹ Projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, article 19

²⁰ Cour internationale de justice, *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie, Grèce intervenant)*, (Fond) [2012] ICJ Rep 99, 3 février 2012, paragraphe 113 ; *Open Society Justice Initiative*, « *Legal Possibilities of Using Russian Central Bank Assets to Enforce European Court of Human Rights Judgments* », avril 2025, page 4 (anglais uniquement).

²¹ Voir par exemple : Professeure Phillipa Webb, « *Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine* », étude pour le Service de recherche du Parlement européen, février 2024 (anglais uniquement).

suprême ukrainienne a estimé que les avoirs de l'État russe ne sont pas protégés par l'immunité souveraine contre leur utilisation à des fins de réparations de guerre, ce qui a conduit à plusieurs décisions autorisant des demandes de réparations. La loi canadienne sur les mesures économiques spéciales permet la confiscation d'avoirs afin d'indemniser les victimes de violations graves de la paix et de la sécurité internationales et/ou de violations graves et systématiques des droits humains. Le Congrès américain examine actuellement le projet de loi *REPO Implementation Act 2025*, qui réaffecterait les avoirs russes gelés au soutien de l'Ukraine. Une législation nationale similaire pourrait hypothétiquement être adoptée par les États membres, de manière à faciliter spécifiquement l'application des décisions de la CEDH concernant la Fédération de Russie.²²

33. Toutefois, même si une voie juridique pouvait être ouverte ou améliorée grâce à une nouvelle législation ou à une action des autorités, les gouvernements et les parlements pourraient être réticents à prendre les mesures nécessaires dans la pratique, de peur d'effrayer les autres détenteurs d'actifs relevant de leur juridiction. Si les États et autres entités perçoivent un risque réel de confiscation de leurs actifs dans une juridiction particulière en raison d'évolutions politiques futures, ils pourraient s'abstenir d'investir des actifs dans cette juridiction à l'avenir, voire retirer les actifs qui s'y trouvent déjà. Dans le pire des cas, les conséquences financières et économiques pourraient être très importantes. Les avis divergent considérablement quant à la légitimité de ces préoccupations et à la question de savoir si elles doivent l'emporter sur d'autres considérations. Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute que ces préoccupations sont prises au sérieux par de nombreux États qui détiennent des actifs russes.²³

34. En ce qui concerne les jugements relatifs à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, il est possible que la doctrine des contre-mesures pour les actes internationalement illicites soit invoquée afin de contourner la question de l'immunité de l'État. L'Assemblée parlementaire a affirmé à plusieurs reprises la légalité de l'application de la doctrine des contre-mesures afin de réaffecter les actifs de la BCR et de les fournir à l'Ukraine de manière plus générale (tout récemment dans la [Résolution 2605 \(2025\)](#)). Des universitaires, dont un groupe d'experts de l'Institut international d'études stratégiques, ont estimé que la réaffectation des avoirs sur la base de la doctrine des contre-mesures seraient légales, tandis que d'autres (notamment le Comité consultatif néerlandais sur le droit international public) concluent qu'elles seraient susceptibles d'être contestées sur le plan juridique.²⁴ Il conviendra d'examiner attentivement où se situe le poids de l'autorité. Il convient de noter que certains gouvernements européens ne savent pas avec certitude si l'application de contre-mesures aux avoirs de la BCR en général serait finalement jugée légale par un panel d'arbitrage ou par la Cour internationale de justice. Si elle était jugée illégale, cela pourrait en fin de compte rendre l'État responsable des sommes provenant des actifs de la BCR qu'il a détournées vers l'Ukraine. Il n'est pas certain que l'application de la doctrine des contre-mesures dans le contexte de l'exécution des arrêts de la CEDH contre la Russie concernant ses actions en Ukraine puisse réduire la probabilité de telles contestations judiciaires. Le fait que la Russie ne reconnaisse pas actuellement la compétence obligatoire de la CIJ en vertu d'une déclaration au titre de l'article 36(2) du Statut de la CIJ (la clause facultative), signifie qu'il serait difficile (mais peut-être pas impossible) pour elle d'introduire une requête devant la CIJ concernant les actifs.²⁵

8.2. Faisabilité d'un recours international pour les requérant·es

35. C'est un sujet qui n'a pas encore été largement abordé dans la littérature juridique, mais qui me préoccupe néanmoins beaucoup. Bon nombre des requérant·as sont précaires et vivent peut-être dans des pays éloignés de ceux qui abritent des montants importants d'actifs russes. Ils se heurteraient à des obstacles considérables pour obtenir le paiement d'une satisfaction équitable par le biais d'un recours devant un tribunal national. Par exemple, un résident de Transnistrie ne serait généralement pas en mesure d'engager un litige coûteux et long à Londres ou à Bruxelles. En outre, on peut se demander s'il est raisonnable d'attendre de ces victimes qu'elles engagent un procès afin d'obtenir une chose qui aurait déjà dû leur être accordée, peut-être 20 ans après les événements en question.

²² Voir par exemple : Professeure Veronika Fikfak, « *Expert remarks to the CAHDI debate on compensation under international law with a focus on options for enforcement of payments awarded by international human rights courts* », 11 avril 2024 ; et *Open Society Justice Initiative*, « *Legal possibilities of using Russian Central Bank assets to enforce European Court of Human Rights Judgments* », avril 2025, page 16 (anglais uniquement).

²³ Voir par exemple Ingrid Brunk, « *Countermeasures and the Confiscation of Russian Central Bank Assets* », *Lawfare*, 3 mai 2023 (anglais uniquement).

²⁴ *The International Institute for Strategic Studies*, « *On Proposed Countermeasures Against Russia to Compensate Injured States for Losses Caused by Russia's War of Aggression Against Ukraine* », 20 mai 2024 ; *Dutch Advisory Committee on Public International Law*, « *Confiscation of foreign state property* », rapport consultatif n° 48, 20 décembre 2024, traduction anglaise datée du 2 juin 2025.

²⁵ Voir, par exemple, Philipp Kehl, « *Seizing Russia's Frozen Assets: Quis iudicabit?* », blog du *European Journal of International Law*, 24 janvier 2024 (anglais uniquement).

8.3. « Coût d'opportunité » de l'utilisation des actifs de l'État russe pour le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour

36. Les actifs de l'État russe situés en dehors de la Russie ne sont pas illimités. Au moment de la rédaction du présent document, il n'est pas clair si une grande partie de ces actifs pourra finalement être utilisée pour soutenir la défense de l'Ukraine, servir de réparations de guerre pour le gouvernement ukrainien ou être utilisée pour faire appliquer les décisions rendues par la future commission des réclamations pour l'Ukraine. Si les actifs sont utilisés pour le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour dans les affaires russes, ils ne pourront pas être utilisés à ces autres fins.

37. Selon moi, tout mécanisme visant à faciliter le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour ne doit pas utiliser des actifs qui pourraient autrement servir à la défense immédiate et à l'indemnisation de l'Ukraine.

9. Activités futures visant à garantir le paiement de la satisfaction équitable due

38. Aucune des questions soulevées ci-dessus n'est nécessairement insurmontable. Elles nécessiteront toutefois un examen approfondi. Dans le cadre de la préparation du rapport complet, je m'efforcerai d'identifier les mesures que l'Assemblée pourrait proposer pour faciliter le paiement de la satisfaction équitable due, à condition qu'elles répondent aux critères suivants :

38.1 conformité au droit international ; et

38.2 non-utilisation, dans la mesure du possible, des fonds qui pourraient autrement être utilisés pour la défense et l'indemnisation de l'Ukraine ;

39 Afin d'examiner ces questions plus en détail, je mènerai des consultations approfondies avec un large éventail de parties prenantes. Cela inclura les victimes et leurs avocat-es, des représentant-es du gouvernement et des expert-es en droit international. Sur la base de ces consultations, je ferai ensuite rapport à la commission avec des propositions concrètes.

10. Sanctions à l'encontre de personnes nommément désignées

40 Les arrêts rendus par la Cour concernant la Fédération de Russie font état de violations répétées et scandaleuses de la dignité humaine. Au moment où j'écris ces lignes, on en compte plus de quatre mille. Dans la grande majorité des cas, la Cour n'identifie pas les personnes responsables de violations graves des droits humains. Cependant, elle le fait dans de rares occasions. Par exemple, les arrêts de la Cour désignent les personnes responsables du meurtre du dissident russe Aleksandr Litvinenko à Londres à l'aide d'une substance radioactive²⁶ et certains officiers militaires responsables de bombardements aveugles de civil-es en Tchétchénie.²⁷

41 Nous ne pouvons pas contraindre l'État russe à réparer ces graves violations des droits humains. Mais si nous pouvons tenir certaines personnes pour responsables, nous devons le faire. L'Assemblée pourrait demander aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à l'Union européenne et à d'autres partenaires concernés, d'imposer des sanctions aux personnes identifiées par la Cour comme responsables de violations des droits humains dans des arrêts concernant la Fédération de Russie.

42 Cette proposition se heurte également à un certain nombre d'obstacles notables. L'un d'eux est le manque de jugements de la Cour qui désignent des individus en particulier. Les recherches en sont encore à leurs débuts, mais il semble que le nombre de tels jugements soit très faible. Cela ne signifie pas que la proposition est irréalisable, mais nous devons être réalistes quant à sa portée.

43 Le rapport final comprendra des recherches supplémentaires sur les cas dans lesquels des sanctions individuelles pourraient être applicables. Il abordera également la portée de toute proposition finale, en traitant les questions suivantes :

²⁶ *Carter c. Russie*, requête n° 20914/07, arrêt du 21 septembre 2021, paragraphes 157 et 169. La Cour a estimé qu'il était établi au-delà de tout doute raisonnable que l'assassinat avait été perpétré par Andreï Lougovoï et Dmitri Kovtoun, agissant en tant qu'agents de l'État russe. Au moment de la rédaction du présent document, M. Lugovoy est soumis au régime de sanctions financières de l'Union européenne ; aucune recherche n'a encore été menée sur d'autres régimes de sanctions. M. Kovtoun serait décédé en 2022. Dans sa décision du 7 décembre 2023 (CM/Del/Dec(2023)1483/H46-33), le Comité des Ministres a chargé le Secrétariat du Conseil de l'Europe de porter les décisions du Comité des Ministres dans l'affaire *Carter* et d'autres arrêts similaires à l'attention des Nations Unies et de l'Union européenne.

²⁷ *Isayeva c. Russie*, requête n° 57950/00, arrêt du 24 février 2005.

- 43.1 Pour quels types de violations les individus pourraient-ils être sanctionnés ? Ne devrait-il s'agir que de violations graves des droits humains ? Si oui, quels types de violations devraient être pris en compte ?
- 43.2 Quels sont les types de conclusions factuelles de la Cour nécessaires pour qu'un individu soit sanctionné ? Par exemple, suffit-il qu'il soit le commandant d'une unité militaire au moment où celle-ci a commis une violation grave des droits humains, ou est-il nécessaire qu'il soit désigné par la Cour comme étant individuellement responsable ?
- 43.3 Dans les jugements où les noms des personnes sont anonymisés, serait-il possible et approprié d'utiliser les dossiers pour identifier les personnes qui devraient faire l'objet de sanctions ?
- 43.4 Les sanctions devraient-elles s'appliquer à tous les jugements de la Cour concernant la Russie, ou uniquement à ceux qui sont encore en attente d'exécution ?

11. Conclusion

44 Je m'efforcerai d'examiner plus avant les questions soulevées aux paragraphes 38 et 43 ci-dessus en menant des consultations approfondies avec les parties prenantes concernées. Outre l'audition prévue avec des experts le 2 décembre 2025 au sein de la sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, je souhaiterais organiser au moins une audition supplémentaire avec des expert-es pertinent-es.