Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 16478
14 septembre 2026

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

Rapport[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Tony VAUGHAN, Royaume-Uni, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 2
B. Projet de recommandation 5
C. Exposé des motifs de M. Tony Vaughan, rapporteur 7
1. Introduction 7
2. Terminologie 7
3. Contexte 8
4. Stratégies possibles pour favoriser l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Fédération de Russie 9
5. Aperçu de la satisfaction équitable due au titre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Fédération de Russie 9
6. Avoirs susceptibles d'être utilisés pour payer la satisfaction équitable due 11
7. Mécanismes possibles pour garantir le paiement de la satisfaction équitable due 11
7.1. Exécution devant les juridictions nationales en dehors de la Fédération de Russie 11
7.2. Mise en place d'un mécanisme de financement ad hoc 12
7.3. Mécanisme spécifique aux arrêts concernant l'Ukraine 12
8. Défis liés aux mécanismes possibles pour garantir le paiement de la satisfaction équitable 12
8.1. Immunité de l'État 12
8.2. Dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et article 46 14
8.3. Possibilité pour les requérants d'engager des procédures judiciaires à l'étranger 14
8.4. «Coût d'opportunité» de l'utilisation des avoirs de l'État russe pour le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour 14
9. Propositions visant à garantir le paiement de la satisfaction équitable due 15
9.1. Mesures visant spécifiquement à garantir le paiement de la satisfaction équitable au titre des arrêts relatifs à la guerre d'agression contre l'Ukraine 15
9.2. Mesures visant à garantir, de manière générale, le paiement de la satisfaction équitable due par la Fédération de Russie 17
10. Sanctions à l'encontre de personnes nommément désignées et éventuelle responsabilité pénale individuelle 18
11. Conclusions 19

1. Renvoi en commission: Doc. 16149, Renvoi 4880 du 23 mai 2025.

A. Projet de résolution[2]

1. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») concernant la Fédération de Russie dressent un constat sans équivoque de répression autoritaire, y compris des violations des droits humains commises sur le territoire d'États membres du Conseil de l'Europe. La liste des violations comprend le recours au viol et aux violences sexuelles comme arme de guerre, les bombardements aveugles de zones civiles, l'assassinat d'opposants politiques, les disparitions forcées, les violences ciblées contre les journalistes, l'incapacité à prévenir et à interdire la traite des êtres humains, une surveillance étatique sans limite, un contrôle draconien du débat public, des tentatives visant à détruire la société civile indépendante, le transfert et l'adoption illégaux d'enfants, ainsi que l'enlèvement, la détention et la torture de personnes. Les arrêts de la Cour dressent ainsi un constat judiciaire faisant autorité sur la nature d'un régime qui opprime sa propre population et constitue une menace constante pour ses voisins.

2. La Russie a été exclue du Conseil de l'Europe le 16 mars 2022. Six mois plus tard, elle a cessé d'être Partie à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). Bien que l'article 58 de la Convention prévoie qu'un État puisse cesser d'y être Partie, cela ne le dégage pas de ses obligations à l'égard des faits survenus alors qu'il en était encore Partie. Rappelant la Résolution 2494 (2023) et la Résolution 2599 (2025) «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», l'Assemblée parlementaire note que la Russie a l'obligation juridique inconditionnelle, en vertu de l'article 46 de la Convention, d'exécuter les arrêts de la Cour relatifs à des violations commises jusqu'au 16 septembre 2022. Cette obligation de droit international ne s'atténue pas au fil du temps et ne peut être écartée par le droit interne russe.

3. Avant l'invasion à grande échelle de l'Ukraine, la Russie affichait déjà un bilan médiocre en matière d'exécution des arrêts de la Cour. La situation s'est considérablement détériorée à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Les autorités ont cessé toute communication avec le Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Le 11 juin 2022 est entrée en vigueur en Russie une nouvelle loi prévoyant qu'aucun arrêt de la Cour devenu définitif après le 15 mars 2022 ne serait exécuté. Cette loi précise également que la satisfaction équitable accordée dans les arrêts devenus définitifs avant le 15 mars 2022 ne serait versée que jusqu'au 1er janvier 2023, que ces paiements seraient effectués exclusivement en roubles et sur des comptes bancaires situés dans la Fédération de Russie.

4. L'Assemblée se félicite des mesures prises par le Comité des Ministres pour continuer à surveiller l'exécution des arrêts de la Cour concernant la Fédération de Russie. Ces mesures consistent notamment à renforcer la coopération avec les organes des Nations Unies, à dialoguer avec la société civile russe, à adresser des communications aux autorités russes et à accroître la visibilité du processus de mise en œuvre des arrêts. Ces mesures permettent de maintenir l'attention de la communauté internationale sur cette question et garantissent que les obligations juridiques de la Russie restent consignées dans les archives institutionnelles et historiques.

5. Les mesures prises à ce jour sont, certes, les bienvenues, mais elles ne sont pas suffisantes. Des milliers de victimes se sont vu refuser justice dans une situation sans précédent pour le Conseil de l'Europe. Un ancien État membre refuse de payer la satisfaction équitable accordée par la Cour et de coopérer avec le Comité des Ministres aux fins de l'exécution des arrêts de la Cour, tout en poursuivant sa guerre d'agression illégale contre un autre État membre. Face à cette remise en cause profonde de son autorité juridique et politique, le Conseil de l'Europe devrait prendre toutes les mesures pragmatiques et réalisables dont il dispose afin d'assurer, dans un premier temps, l'exécution ne serait-ce que partielle des arrêts concernés. À cet égard, l'Assemblée rappelle la Déclaration de Reykjavik, dans laquelle 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».

6. Un domaine important dans lequel des mesures supplémentaires devraient être prises est celui du paiement de la satisfaction équitable due. La Fédération de Russie doit désormais plus de 3,3 milliards € à ce titre, intérêts de retard compris. Sur cette somme, plus de 424 millions € sont dus dans des affaires interétatiques concernant la Géorgie et plus de 2,9 milliards € dans des affaires individuelles (dont 2.7 milliards € relatifs à l'affaire Yukos). Le montant total dû ne fera qu'augmenter, puisqu'environ 5 700 requêtes dirigées contre la Fédération de Russie sont actuellement pendantes devant la Cour, dont beaucoup concernent la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 9 septembre 2026.

7. Dans les États membres et observateurs, il peut déjà exister des fondements juridiques permettant de prendre des mesures afin de garantir le paiement de la satisfaction équitable due par la Fédération de Russie. Ces mesures peuvent notamment consister à permettre aux autorités nationales de geler et de réaffecter des avoirs russes ou aux requérants de saisir les juridictions nationales afin d'obtenir l'exécution des arrêts de la Cour hors de Russie. La législation nationale peut renforcer ces voies et en faciliter l'utilisation.

8. La Cour a déclaré la Fédération de Russie responsable de graves violations des droits humains dans deux arrêts interétatiques rendus dans des affaires introduites par l'Ukraine. Dans la deuxième de ces affaires, *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, qui concerne la guerre dans l'est de l'Ukraine depuis 2014 et l'invasion à grande échelle lancée le 24 février 2022, la Cour a estimé que la nature et l'ampleur des violations commises étaient sans précédent dans l'histoire du Conseil de l'Europe. Ces actes constituaient un mépris flagrant des valeurs fondamentales de l'Organisation et des fondements de l'ordre juridique international instauré après la seconde guerre mondiale. Bien que la Cour n'ait pas encore déterminé le montant de la satisfaction équitable due dans ces deux affaires interétatiques, celui-ci pourrait, compte tenu de l'ampleur des dommages causés à l'Ukraine, s'élever à plusieurs milliards, voire à des dizaines ou des centaines de milliards d'euros.

9. L'Assemblée constate que le Gouvernement ukrainien se trouve dans une situation particulière en ce qui concerne le paiement de toute satisfaction équitable qui pourrait être accordée dans les affaires relatives à la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Rappelant la Résolution 2556 (2024) et la Résolution 2605 (2025) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée estime que la réaffectation des avoirs de l'État russe constituerait une contre-mesure légale au regard du droit international, pour les raisons suivantes:

9.1. les actions de la Fédération de Russie à l'encontre de l'Ukraine constituent une violation de la Charte des Nations Unies et un acte d'agression, et la Russie doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites découlant de cette agression;

9.2. la réaffectation des avoirs viserait à amener la Fédération de Russie à respecter ses obligations nées du droit international, notamment ses obligations de mettre fin à l'agression et de réparer le préjudice causé à l'Ukraine;

9.3. la réaffectation serait proportionnée, puisque toute somme accordée par la Cour au titre de la satisfaction équitable ne pourrait dépasser le montant du préjudice subi par l'Ukraine du fait de l'agression illicite au regard du droit international perpétrée par la Russie contre l'Ukraine, et ne constituerait en réalité qu'une fraction limitée de ce montant;

9.4. la réaffectation serait également temporaire et réversible, puisque les sommes concernées seraient réaffectées et transférées dans l'attente du paiement, par la Fédération de Russie, de l'indemnisation et de la satisfaction équitable dues. Toute somme ainsi transférée puis versée à l'Ukraine serait nécessairement déduite du montant total de la satisfaction équitable restant due par la Fédération de Russie.

10. De nombreux arrêts de la Cour concernant la Fédération de Russie font état de violations particulièrement graves portant atteinte à la dignité humaine. Dans un nombre très limité de ces affaires, la Cour désigne nommément les personnes responsables. Dans d'autres arrêts, les noms des auteurs sont anonymisés, mais les personnes concernées peuvent être facilement identifiées à partir d'autres sources, notamment d'autres arrêts ou des rapports fiables. Le Conseil de l'Europe ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'outils efficaces lui permettant de s'assurer que la Fédération de Russie mène des enquêtes effectives sur ces violations et en sanctionne les auteurs, comme l'exige généralement l'exécution de ces arrêts. Toutefois, lorsque les auteurs de ces actes peuvent être identifiés, les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe devraient prendre leurs propres mesures pour les amener à rendre des comptes.

11. Dans cette situation sans précédent où un ancien État membre du Conseil de l'Europe refuse de mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, refuse de coopérer avec le Comité des Ministres pour l'exécution des arrêts rendus à son encontre par la Cour et continue de mener une guerre d'agression illégale contre un autre État membre du Conseil de l'Europe, l'Assemblée demande que des mesures supplémentaires soient prises. Celles-ci devraient viser à garantir le paiement de toute satisfaction équitable accordée par la Cour et à veiller à ce que les auteurs de violations graves des droits humains répondent de leurs actes.

12. L'Assemblée souligne la nécessité de conserver les biens de l'État russe relevant de la juridiction des États membres et observateurs, jusqu'à ce que la Fédération de Russie ait rempli ses obligations en matière de réparations et de satisfaction équitable découlant de son agression contre l'Ukraine.

13. Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, l'Assemblée exhorte les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:

13.1. à adopter sans délai les mesures juridiques et/ou pratiques appropriées pour réaffecter les avoirs de l'État russe relevant de leur juridiction, afin que, lorsque la Cour européenne des droits de l'homme rendra un ou plusieurs arrêts accordant une satisfaction équitable dans les affaires interétatiques introduites par l'Ukraine contre la Fédération de Russie en lien avec la guerre d'agression, ces avoirs puissent être transférés à un mécanisme de financement destiné au paiement de la satisfaction équitable accordée;

13.2. dans la mesure où cela est juridiquement possible, à veiller à ce que leurs cadres juridiques nationaux permettent l'exécution de la satisfaction équitable accordée par la Cour européenne des droits de l'homme et due par la Fédération de Russie, aussi longtemps que celle-ci refusera de s'en acquitter.

14. L'Assemblée invite les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que l'Union européenne, à infliger des sanctions individuelles ciblées dans les circonstances suivantes:

14.1. un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Fédération de Russie a déclaré les autorités russes responsables d'une violation du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention, de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants prévue à l'article 3, ou de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé énoncée à l'article 4;

14.2. la violation revêt une ampleur et/ou des conséquences particulièrement graves, notamment en raison du nombre de victimes, de son caractère ciblé et délibéré et/ou de son caractère répétitif;

14.3. un ou plusieurs agents de l'État, ou des personnes liées à l'État, sont responsables de la violation et sont, soit identifiés dans l'arrêt, soit identifiables par d'autres moyens;

14.4. l'arrêt de la Cour et/ou la procédure de surveillance devant le Comité des Ministres font apparaître que les autorités russes n'ont pas amené la ou les personnes concernées à répondre de leurs actes.

15. Dans les circonstances visées au paragraphe 14, l'Assemblée:

15.1. encourage les États membres et observateurs dont la législation nationale prévoit la compétence universelle pour les crimes les plus graves à prendre les mesures appropriées si les responsables relèvent de leur juridiction;

15.2. invite la Cour pénale internationale (CPI) à enquêter lorsque les violations des droits humains constatées par la Cour européenne des droits de l'homme laissent supposer qu'un crime relevant de la compétence de la CPI a pu être commis.

16. L'Assemblée invite la Cour européenne des droits de l'homme à veiller, dans la mesure du possible, à ce que les arrêts qu'elle rendra à l'avenir concernant la Fédération de Russie désignent nommément les personnes responsables de violations graves des droits humains, telles qu'envisagées au paragraphe 14 ci-dessus.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur la Résolution ... (2026) «Comment garantir la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Fédération de Russie, notamment le paiement des indemnités accordées», qui examine les moyens dont dispose le Conseil de l'Europe pour faire face au non-respect par la Russie de son obligation juridique contraignante d'exécuter les arrêts de la Cour.

2. Afin de garantir le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour européenne des droits de l'homme et due par la Fédération de Russie, l'Assemblée recommande:

2.1. de créer un mécanisme de financement, sous les auspices du Conseil de l'Europe, afin de recevoir les avoirs de l'État russe réaffectés et de faciliter le paiement de toute satisfaction équitable accordée par la Cour dans les affaires interétatiques introduites par l'Ukraine contre la Fédération de Russie; les montants versés par l'intermédiaire de ce mécanisme devraient être déduits du montant de la satisfaction équitable restant dû par la Fédération de Russie. Le mécanisme de financement pourrait prendre la forme d'une entité ad hoc distincte ou être intégré à un futur fonds d'indemnisation destiné à réparer les dommages, pertes ou préjudices résultant des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie en Ukraine ou contre celle-ci dans le cadre de sa guerre d'agression;

2.2. au Comité des Ministres de mandater un organe intergouvernemental du Conseil de l'Europe afin de mener une étude approfondie des cadres juridiques nationaux des États membres du Conseil de l'Europe en vue d'identifier ceux dans lesquels l'exécution de la satisfaction équitable accordée par la Cour européenne des droits de l'homme et due par la Fédération de Russie est possible et quelles modifications seraient nécessaires et juridiquement réalisables pour faciliter cette exécution;

2.3. au Comité des ministres d'examiner la faisabilité de l'élaboration d'une recommandation invitant les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires, lorsque cela est juridiquement possible, afin que leurs cadres juridiques nationaux permettent l'exécution de la satisfaction équitable accordée par la Cour européenne des droits de l'homme et due par la Fédération de Russie, aussi longtemps que celle-ci refusera de s'en acquitter.

3. Par ailleurs, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

3.1. d'établir une liste des personnes qui, selon les constatations de la Cour européenne des droits de l'homme, ont participé à des violations des droits humains, lorsque les critères suivants sont remplis:

3.1.1. un arrêt définitif de la Cour concernant la Fédération de Russie a déclaré les autorités russes responsables d'une violation du droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5), de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants prévue à l'article 3, ou de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé prévue à l'article 4;

3.1.2. la violation revêt une ampleur particulière et/ou a des conséquences particulièrement graves, notamment en raison du nombre de victimes, de son caractère ciblé et délibéré et/ou de son caractère répétitif;

3.1.3. un ou plusieurs agents de l'État, ou des personnes liées à l'État, sont responsables de la violation et sont, soit identifiés dans l'arrêt, soit identifiables par d'autres moyens;

3.1.4. l'arrêt de la Cour et/ou la procédure de surveillance de son exécution devant le Comité des Ministres font apparaître que les autorités russes n'ont pas amené la ou les personnes concernées à répondre de leurs actes;

3.2. d'inviter les organisations de la société civile et d'autres acteurs à soumettre des communications, conformément à la Règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, afin de contribuer à l'élaboration de cette liste;

3.3. de communiquer la liste des personnes concernées aux États membres et observateurs, à l'Union européenne, à la Cour pénale internationale et aux autres instances compétentes, en les invitant à envisager d'infliger des sanctions individuelles ciblées aux personnes désignées et/ou, le cas échéant, d'ouvrir des enquêtes pénales et d'engager des poursuites;

---

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 9 septembre 2026.

3.4. de veiller à ce que la liste soit mise à jour régulièrement et communiquée aux parties prenantes concernées, à mesure que la Cour rend de nouveaux arrêts;

3.5. de rendre cette liste publique, accompagnée d'un relevé des sanctions infligées aux personnes concernées.

C. Exposé des motifs de M. Tony Vaughan, rapporteur[4]

1. Introduction

1. Dans son arrêt historique rendu dans l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a jugé la Russie responsable d'une série de violations graves des droits humains commises dans le cadre de son agression contre l'Ukraine depuis 2014. Parmi ces exactions figuraient l'exécution sommaire de civils; le recours généralisé et systématique au viol et aux violences sexuelles; une politique coordonnée de l'État en matière de torture; le travail forcé; les violences à l'encontre des journalistes; les disparitions forcées; ainsi que de nombreux autres crimes effroyables. L'ampleur, la gravité et le caractère systématique de ces violations étaient sans précédent dans l'histoire de la Cour[5].

2. Lorsque la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention») a été signée il y a plus de 75 ans, ses rédacteurs espéraient qu'elle empêcherait que de tels crimes soient commis en Europe. Aujourd'hui, non seulement nous constatons que ces crimes sont commis, mais aussi que leurs auteurs restent impunis. À la suite de l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe le 16 mars 2022, les autorités russes ont cessé de coopérer avec la Cour, ainsi qu'avec le Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Elles ont rapidement cessé de payer la satisfaction équitable accordée par la Cour et pris des mesures afin que les arrêts de celle-ci ne produisent aucun effet au niveau national.

3. Les victimes se sont ainsi retrouvées privées de tout recours. Les violations constatées dans l'arrêt *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* ne sont que quelques-unes des violations les plus récentes constatées par la Cour sans que les victimes aient obtenu justice. Avant même son exclusion du Conseil de l'Europe, la Fédération de Russie avait déjà à plusieurs reprises refusé de payer la satisfaction équitable accordée dans des affaires liées à des conflits. Par exemple, dans l'arrêt rendu en 2021 dans l'affaire *Géorgie c. Russie (II)*, la Cour a jugé la Russie responsable de la mort de civils ainsi que de l'incendie et du pillage d'habitations dans la région de l'Ossétie du Sud et ses environs en 2008 (parmi de nombreuses autres violations)[6]. Le gouvernement russe a toujours refusé de payer la satisfaction équitable accordée à la Géorgie au profit des victimes individuelles. De même, l'affaire *Catan et autres c. Russie* rend compte de la fermeture forcée d'écoles et de diverses mesures de harcèlement visant des élèves, des parents et des membres du personnel dans la région de Transnistrie, en République de Moldova, contrôlée par la Russie[7]. Cette violation est elle aussi restée sans réparation pendant une période particulièrement longue. En effet, depuis les faits en question, un enfant aurait pu accomplir toute sa scolarité sans recevoir d'enseignement dans sa langue nationale et sa langue maternelle. Outre ces affaires liées à des conflits, des centaines d'autres arrêts concernent des citoyens russes vivant en Russie ou à l'étranger, qui ont subi les effets de l'autoritarisme croissant de leur gouvernement, mais se sont vu refuser toute indemnisation sans que les responsables aient eu à répondre de leurs actes.

4. Les moyens de contraindre les autorités russes à respecter leurs obligations juridiques sont très limités. Il existe toutefois certaines mesures qui mériteraient d'être étudiées. 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;

– l'opportunité d'infliger des sanctions aux personnes dont la Cour a établi qu'elles avaient 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 biens. Le présent document emploie la terminologie suivante. L'interdiction temporaire du transfert de biens est désignée par le terme «gel» lorsqu'elle concerne des fonds et par le terme «saisie» lorsqu'elle concerne des biens corporels. Il y a «confiscation» lorsque la propriété des biens est définitivement transférée. Le terme «exécution forcée» désigne les mesures coercitives prises pour assurer le paiement d'une dette.

---

4. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité du rapporteur.
5. *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* (requête nos 8019/16, 43800/14, 28525/20 et 11055/22), arrêt du 9 juillet 2025.
6. *Géorgie c. Russie (II)* (requête n° 38263/08), arrêts du 21 janvier 2021 et du 28 avril 2023.
7. *Catan et autres c. Russie* (requête n° 43370/04), arrêt du 19 octobre 2012.

6. Conformément à la position générale de l'Assemblée, telle qu'énoncée dans l'Avis n° 300 (2022) «Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», la «guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine» englobe les événements survenus depuis février 2014.

3. Contexte

7. Le rapport annuel 2025 du Conseil de l'Europe sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme indique que la Russie est l'État qui compte le plus grand nombre d'arrêts de la Cour en attente d'exécution: 3 025 au total, soit plus de 43 % de l'ensemble des affaires en attente d'exécution. La Russie compte également le plus grand nombre d'affaires de référence en attente d'exécution, soit 251[8].

8. 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 de la satisfaction équitable, son bilan était mitigé: si le gouvernement versait généralement les indemnités accordées, il refusait de le faire dans des affaires portant sur des situations de conflit ou d'après-conflit (telles que celles relatives à la responsabilité de la Russie dans des violations des droits humains en Abkhazie, en Ossétie du Sud et en Transnistrie). Il avait également refusé de payer une somme importante accordée par la Cour aux actionnaires de la compagnie pétrolière Yukos. De plus, la Russie n'adoptait presque jamais les réformes structurelles et législatives de portée plus générale qui auraient permis d'empêcher que les violations des droits humains constatées par la Cour ne se reproduisent. Cette absence d'exécution des arrêts a contribué de manière significative à l'érosion des droits humains dans le pays et à son évolution toujours plus marquée vers un régime autoritaire.

9. Le bilan déjà médiocre de la Fédération de Russie en matière d'exécution des arrêts de la Cour s'est considérablement détérioré après son invasion à grande échelle de l'Ukraine.

10. La Russie a été exclue 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. Si l'article 58 de la Convention permet à un État de cesser d'y être partie, cela ne le dégage pas de ses obligations au titre des faits survenus alors qu'il y était encore partie. Par conséquent, la Russie était – et demeure – juridiquement tenue, 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.

11. Cependant, le gouvernement russe a pris un certain nombre de mesures pour se soustraire à ses obligations découlant de la Convention et du droit international. Le 11 juin 2022, une nouvelle loi est entrée en vigueur en Fédération de Russie. Cette loi prévoyait que tout arrêt de la Cour devenu définitif après le 15 mars 2022 ne serait pas exécuté et ne pourrait servir de fondement à la réouverture d'une procédure interne. Elle prévoyait également que la satisfaction équitable accordée dans les arrêts devenus définitifs avant le 15 mars 2022 ne serait payée que jusqu'au 1er janvier 2023, exclusivement en roubles et uniquement sur des comptes bancaires situés sur le territoire de la 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 probablement dissuadé les résidents russes de chercher à obtenir, devant une juridiction russe, le paiement de la satisfaction équitable accordée par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple, dans le cas d'arrêts devenus définitifs après le 15 mars 2022). Par ailleurs, les autorités russes ont cessé toute communication avec le Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts[9].

12. Le Comité des Ministres a depuis élaboré plusieurs documents stratégiques concernant l'exécution des arrêts dans les affaires pendantes 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 ses échanges avec 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 montants accordés à titre de satisfaction équitable et restant dus par la Fédération de

---

8. Comité des Ministres, Rapport annuel 2025 sur le contrôle de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, page 177. Les affaires de référence sont celles qui ont été identifiées comme mettant en évidence un problème, sur le plan juridique et/ou pratique, au niveau national, et qui exigent souvent de l'État défendeur qu'il adopte des mesures générales nouvelles ou supplémentaires afin d'empêcher que des violations similaires ne se reproduisent.

9. 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; et décision du Comité des Ministres, «Moyens d'assurer la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme à l'égard de la Fédération de Russie», CM/Del/Dec(2025)1545/A3, 4 décembre 2025.

Russie[10]. 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»[11]. En septembre 2023, le Comité des Ministres a décidé que toutes les affaires concernant la Russie et en attente d'exécution, ainsi que toutes les nouvelles affaires à l'avenir, seraient classées dans le cadre de la procédure renforcée[12].

13. En décembre 2024, le Comité des Ministres a chargé le Secrétariat de maintenir et de renforcer la coopération avec les organisations internationales afin d'attirer l'attention sur les arrêts en attente d'exécution et d'élargir la coopération avec la société civile russe. Il a également appelé à redoubler d'efforts pour accroître la visibilité des activités de surveillance du Comité des Ministres concernant la Russie et améliorer la communication à leur sujet, ainsi qu'à préparer, avant chaque réunion trimestrielle «Droits de l'homme», un aperçu des mesures nécessaires à l'exécution de toutes les affaires de référence concernant la Russie qui restent en attente d'exécution. Par ailleurs, le Comité des Ministres a décidé de poursuivre son examen régulier des affaires interétatiques et des affaires présentant une dimension interétatique concernant la Fédération de Russie. Il a en outre invité le Secrétaire Général à adresser chaque année au ministre russe des Affaires étrangères une lettre récapitulant les décisions et résolutions du Comité des Ministres concernant la Russie adoptées au cours de l'année[13].

14. En décembre 2025, le Comité des Ministres a maintenu la stratégie adoptée l'année précédente. Il a déploré l'absence de toute indication que quelque mesure ait été prise pour exécuter des arrêts de la Cour contre la Fédération de Russie depuis 2022[14].

4. Stratégies possibles pour favoriser l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Fédération de Russie

15. Malheureusement, le Comité des Ministres est confronté à d'importantes difficultés pour assurer l'exécution effective de ces arrêts. Sa stratégie actuelle repose principalement sur le renforcement de la coopération avec les organes des Nations Unies, les échanges avec la société civile russe, l'envoi de communications aux autorités russes, l'amélioration de la visibilité du processus d'exécution des arrêts et le maintien d'une surveillance étroite des affaires concernées. Ces mesures sont tout à fait bienvenues et importantes. Elles permettront de maintenir l'attention de la communauté internationale sur cette question et de garantir que les arrêts restent inscrits dans les archives institutionnelles et historiques. Il est toutefois très peu probable qu'elles permettent d'obtenir leur exécution à court ou à moyen terme.

16. À long terme, nous pouvons espérer que les arrêts seront pleinement exécutés à la faveur d'un changement politique profond en Russie, accompagné d'une volonté de réintégrer le Conseil de l'Europe. Cependant, nous ne pouvons pas nous contenter d'attendre une telle solution. Les victimes attendent déjà depuis bien trop longtemps. Nous devons rechercher dès à présent de nouvelles mesures pour assurer l'exécution des arrêts, même si cette exécution ne peut être que partielle. Ces mesures doivent être suffisamment pragmatiques pour être réalisables dans les circonstances difficiles auxquelles nous sommes confrontés, tout en apportant une certaine forme de justice aux victimes de violations effroyables des droits humains.

5. Aperçu de la satisfaction équitable due au titre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Fédération de Russie

17. À la date de rédaction du présent rapport, la Fédération de Russie doit aux requérants plus de 3 milliards EUR au titre de la satisfaction équitable accordée dans des arrêts définitifs de la Cour (soit un montant total de 3 392 651 958 EUR, intérêts de retard compris). Sur cette somme, 424 044 029 EUR correspondent à trois affaires interétatiques: 13 533 397 EUR pour l'affaire *Géorgie c. Russie (I)*, 154 548 612

10. *Ibid.*
11. Déclaration de Reykjavík, annexe IV, page 18.
12. Comité des ministres, Décision, CM/Del/Dec(2023)1475/A2a, 19-21 septembre 2023. La «procédure renforcée» est la procédure de contrôle applicable aux affaires nécessitant des mesures individuelles urgentes, aux arrêts pilotes, aux arrêts mettant en évidence des problèmes structurels majeurs et/ou complexes identifiés par la Cour et/ou par le Comité des ministres, ainsi qu'aux affaires interétatiques. Cette procédure a pour objectif de permettre au Comité des Ministres de suivre de près l'avancement de l'exécution d'une affaire et de faciliter les échanges avec les autorités nationales chargées de l'exécution.
13. Décision du Comité des Ministres, «Affaires pendantes contre la Fédération de Russie», CM/Del/Dec(2024)1514/A3, 3-5 décembre 2024.
14. Décision du Comité des Ministres, CM/Del/Dec(2025)1545/A3, op. cit.

EUR pour l'affaire *Géorgie c. Russie (II)* et 255 962 020 EUR pour l'affaire *Géorgie c. Russie (IV)*. Les affaires individuelles représentent quant à elles 2 968 607 929 EUR (intérêts de retard compris). Une part importante de cette somme correspond à l'affaire *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russie*, au titre de laquelle 2 711 943 530 EUR doivent être versés[15].

18. Le montant de la satisfaction équitable due ne fera qu'augmenter. En septembre 2026, la Cour a rendu une décision rejetant toutes les requêtes individuelles en instance contre la Russie qui concernaient des faits survenus à l'intérieur des frontières internationalement reconnues du pays[16]. Néanmoins, la Cour continuera d'examiner les affaires relatives aux actions militaires de la Russie contre des États voisins (la Géorgie et l'Ukraine), à l'exercice par la Russie d'un contrôle sur des territoires situés en dehors de ses frontières internationalement reconnues, ainsi qu'aux mesures affectant les droits de l'homme des personnes vivant dans ces zones. Il y a environ 5 700 requêtes de ce type en instance, dont environ 150 concernent la Géorgie.[17]

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 au titre des violations constatées 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[18]. Le deuxième arrêt, *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, porte sur des violations multiples, flagrantes et sans précédent de la Convention en Ukraine, résultant de la destruction du vol MH17, des agissements des autorités russes dans les territoires de l'Ukraine occupés et/ou placés sous le contrôle effectif des forces russes et de leurs forces supplétives (dans l'est de l'Ukraine) depuis 2014, ainsi que de l'invasion à grande échelle lancée le 24 février 2022. Lorsqu'elle a réservé la question de la satisfaction équitable pour une décision ultérieure, la Cour a relevé que toute somme qui serait ultérieurement accordée au gouvernement ukrainien devrait dûment tenir compte de la création du Registre des dommages et des discussions en cours concernant un futur mécanisme d'indemnisation[19].

20. En janvier 2025, le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) a présenté au Comité des Ministres un rapport intitulé «Aperçu indicatif des options possibles en vertu du 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»[20].

21. Cette question a également fait l'objet d'un vaste débat public dans des publications universitaires, des blogs consacrés au droit international et des rapports institutionnels[21]. La sous-commission 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. Le 23 juin 2026, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a également tenu une audition avec Frédéric Dolt, chef du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des

---

15. Page internet du Conseil de l'Europe, «Registre de la satisfaction équitable concernant la Fédération de Russie», mise à jour le 1er juillet 2026. En ce qui concerne les affaires «interétatiques», outre les cas où 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 introduites contre la Russie concernant des violations commises dans la région de Transnistrie, qui sont parfois qualifiées de nature interétatique entre la République de Moldova et la Fédération de Russie).
16. Lebedeva and Others v. Russia (application no. 49120/07 and 878 other applications), 3 September 2026.
17. Cour européenne des droits de l'homme, «Le point sur le traitement des requêtes contre la Russie», communiqué de presse, CEDH 213 (2026), 3 septembre 2026.
18. Requêtes nos 20958/14 et 38334/18, arrêt du 25 juin 2024.
19. Requêtes nos 8019/16, 43800/14, 28525/20 et 11055/22, arrêt du 9 juillet 2025. La question de la satisfaction équitable est abordée au paragraphe 1650.
20. Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), «Aperçu indicatif des options possibles en vertu du 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», CM(2025)5, 21 janvier 2025.
21. 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 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).

droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec Grigory Vaypan, juriste principal à Memorial. Au cours de l'élaboration de mon rapport, j'ai également eu l'occasion de rencontrer les représentations permanentes de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe; M. Epaminontas Triantafilou et M^me^ Julianne Hughes-Jennett, associés du cabinet Quinn Emanuel Urquhart & Sullivan, qui représentent l'Ukraine devant la Cour européenne des droits de l'homme; Aarif Abraham, co-conseiller auprès du ministère ukrainien des Affaires étrangères pour les questions relatives au Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine; et Natalia Kubesch, directrice et conseillère juridique de REDRESS. Dans ces publications et lors de ces échanges, plusieurs propositions novatrices ont été formulées sur des mécanismes susceptibles de garantir le paiement de la satisfaction équitable. Les trois principales propositions sont présentées à la section 7. Elles présentent toutes un caractère novateur et soulèvent des difficultés considérables sur les plans juridique, politique et financier, qui sont examinées plus en détail à la section 8; j'estime toutefois qu'il s'agit de mesures dont le Conseil de l'Europe dispose et auxquelles les circonstances exposées ci-dessus imposent désormais de recourir.

6. Avoirs susceptibles d'être utilisés pour payer la satisfaction équitable due

22. Les principaux avoirs susceptibles d'être utilisés sont les avoirs gelés de la Banque centrale russe («avoirs de la BCR»). À la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine, les pays occidentaux ont immobilisé environ 260 milliards EUR d'avoirs de la BCR, dont 210 milliards sont actuellement détenus au sein de l'Union européenne[22]. Par la suite, un accord a été conclu entre les pays du G7 pour utiliser les revenus générés par ces avoirs et les transférer à l'Ukraine (sans toucher au principal)[23]. Une part importante des avoirs immobilisés est détenue par Euroclear en Belgique (environ 190 milliards EUR), d'autres avoirs étant détenus dans des États tels que le Royaume-Uni et la France. L'Union européenne et ses États membres ont mené d'importantes discussions sur les structures financières qui pourraient être mises en place afin qu'une part importante du principal de ces avoirs puisse être mise à la disposition de l'Ukraine. À la date de rédaction du présent rapport, ces discussions n'ont pas encore débouché sur des projets concrets. Afin de répondre aux besoins de financement de l'Ukraine pour 2026 et 2027, l'Union européenne lui a accordé un prêt de 90 milliards EUR, financé par des emprunts contractés par l'UE sur les marchés des capitaux[24] (l'UE et d'autres États avaient déjà apporté d'importantes contributions).

23. Outre les avoirs de l'État, il existe également une grande diversité de biens appartenant à l'État russe et utilisés à des fins commerciales, dont il est difficile de déterminer la localisation, la valeur et la protection juridique dont ils bénéficient. Nombre d'entre eux peuvent également faire l'objet de saisies aux fins du recouvrement de créances commerciales. Le présent rapport porte donc sur les avoirs gelés de l'État russe.

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

7.1. Exécution devant les juridictions nationales en dehors de la Fédération de Russie

24. Comme indiqué ci-dessus, la Fédération de Russie a empêché l'exécution des arrêts de la Cour devant ses juridictions nationales. Toutefois, les requérants pourraient éventuellement saisir la juridiction d'un autre État dans lequel se trouvent des avoirs russes afin d'y obtenir l'exécution de l'arrêt. Une telle exécution pourrait, en théorie, porter sur des avoirs de l'État russe (tels que ceux de la Banque centrale), des avoirs appartenant à son fonds souverain ou, éventuellement, d'autres biens à caractère commercial appartenant à l'État russe. Pour qu'une telle exécution puisse aboutir en pratique, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme devraient soit être considérés par les juridictions nationales comme des décisions internes définitives susceptibles d'être exécutées en vertu du droit national, soit être expressément reconnus comme des arrêts exécutoires d'une juridiction internationale, soit être rendus spécifiquement exécutoires en droit interne par une législation *ad hoc*. La faisabilité de ces différentes voies variera d'un État à l'autre, en fonction du cadre juridique national en vigueur.

25. Quel que soit l'État concerné, toute tentative visant à obtenir le paiement par voie judiciaire se heurterait à des objections fondées sur le principe de l'immunité de l'État et sur les dispositions de la Convention elle-même. Ces questions sont examinées plus en détail ci-dessous.

---

22. Conseil de l'Union européenne, «Les sanctions de l'UE contre la Russie expliquées», https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia-explained/#frozen-assets.
23. Service de recherche du Parlement européen, «Avoirs immobilisés de la Banque centrale russe», mars 2025.
24. Commission européenne, Soutien financier de l'UE à l'Ukraine.

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

26. Un mécanisme de financement pourrait être mis en place sous l'égide du Conseil de l'Europe. Il serait constitué d'avoirs de la Fédération de Russie réaffectés par les États et pourrait les administrer de manière centralisée afin qu'ils puissent ensuite être versés aux requérants. Un tel mécanisme pourrait prendre la forme d'un fonds fiduciaire du Conseil de l'Europe ou d'un accord partiel auquel participeraient les États qui le souhaitent (en transférant au fonds les avoirs russes relevant de leur juridiction).

7.3. Mécanisme spécifique aux arrêts concernant l'Ukraine

27. Une troisième proposition concerne spécifiquement les arrêts de la Cour relatifs aux agissements de la Fédération de Russie en Ukraine. Par exemple, il pourrait être envisagé que la future Commission des réclamations pour l'Ukraine et le futur fonds d'indemnisation prennent en charge le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour dans les arrêts pertinents concernant l'Ukraine. La Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine prévoit que la Commission doit, dans le cadre de ses décisions, «[t]enir dûment compte, de manière appropriée, des jugements ou sentences pertinents rendus par des cours ou des tribunaux et d'autres organes juridictionnels établis en droit international». Elle prévoit également que la Commission doit prendre les mesures appropriées pour garantir qu'aucun requérant ne bénéficie d'une double indemnisation au titre du même dommage, de la même perte ou du même préjudice[25]. La difficulté tient au fait que la compétence de la future Commission internationale des réclamations sera limitée aux faits internationalement illicites commis par la Russie à compter du 24 février 2022. La Convention pourrait être modifiée afin d'étendre son champ d'application temporel au 20 février 2014, et l'Assemblée a déjà invité les États parties à envisager une telle modification à l'avenir[26].

28. Une autre solution consisterait à créer, sous l'égide du Conseil de l'Europe, un mécanisme de financement *ad hoc* spécifiquement consacré aux arrêts concernant l'Ukraine. Le transfert à l'Ukraine des avoirs saisis pourrait se justifier par le fait qu'ils lui seraient versés jusqu'à ce que la Fédération de Russie s'acquitte de son obligation de payer une somme équivalente à titre d'indemnisation ou de satisfaction équitable. Le montant ainsi transféré pourrait naturellement être déduit du montant dû par la Fédération de Russie.

8. Défis liés aux mécanismes possibles pour garantir le paiement de la satisfaction équitable

8.1. Immunité de l'État

29. C'est là l'obstacle le plus important. L'exposé qui suit est de nature introductive et ne prétend pas être exhaustif.

30. En droit international coutumier, le principe de l'immunité de l'État protège les biens d'un État contre la compétence des juridictions d'un autre État. Ce principe comporte deux dimensions. L'immunité de juridiction empêche une juridiction nationale 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 prononcée ou exécutée et qui affecterait l'utilisation des biens concernés. Les principes régissant l'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution sont distincts l'un de l'autre. Par conséquent, toute appréciation judiciaire d'une tentative visant à prendre le contrôle des biens d'un autre État mettrait en jeu ces deux types d'immunité, l'immunité d'exécution assurant aux États une protection plus étendue[27].

31. Toute tentative d'un requérant visant à obtenir l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme sur les avoirs de la Banque centrale russe situés dans un autre État serait susceptible de se heurter à des objections fondées tant sur l'immunité de juridiction que sur l'immunité d'exécution. Certains juristes et praticiens considèrent que, dans le cas particulier des arrêts de la Cour concernant la Fédération de Russie, ces objections pourraient peut-être déjà être surmontées en vertu du droit de certains États et compte tenu des circonstances propres à la situation. Il pourrait notamment être admis que la Russie a renoncé à son immunité en acceptant d'être liée par les arrêts d'une juridiction internationale. La renonciation constitue une exception reconnue à l'immunité de l'État en droit international coutumier; la question est de

25. Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, article 19.
26. Voir l'avis n° 308 (2025) intitulé «Projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine».
27. Cour internationale de justice, *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie, avec intervention de la Grèce*), (fond) [2012] Recueil de la CIJ n° 99, 3 février 2012, paragraphe 113; Open Society Justice Initiative, op. cit., page 4.

savoir si et comment elle s'appliquerait dans ce contexte. Il est donc peut-être déjà possible pour un requérant d'obtenir, dans un autre État, l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme rendu en sa faveur contre la Russie. Toutefois, cette possibilité continue de faire l'objet d'une grande incertitude juridique.

32. Diverses propositions ont été formulées à cet égard. Premièrement, certains ont suggéré qu'une intervention du pouvoir exécutif, plutôt que du pouvoir judiciaire, permettrait d'écarter la question de l'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 aux actes d'un gouvernement. Selon cette proposition, un ou plusieurs gouvernements pourraient transférer des avoirs russes (en l'occurrence à un requérant déterminé ou à un fonds *ad hoc* du Conseil de l'Europe) sans intervention des juridictions nationales. La légalité (et la faisabilité) de telles mesures fait l'objet d'un débat[28].

33. Deuxièmement, certains ont proposé l'adoption d'une législation nationale qui imposerait aux juridictions internes d'écarter l'immunité de l'État dans l'affaire particulière dont elles sont saisies, au motif qu'à défaut, un arrêt rendu par une juridiction internationale resterait inexécuté. Une telle législation instaurerait une exception spécifique à l'immunité de l'État fondée sur ces circonstances particulières. Il existe déjà des exemples de jurisprudence ou de législation nationales 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[29].

34. Toutefois, même si une voie juridique pouvait être ouverte ou renforcée par une nouvelle législation ou par une intervention des autorités, les gouvernements et les parlements pourraient se montrer réticents à prendre concrètement les mesures nécessaires, par crainte de dissuader d'autres détenteurs d'avoirs de les conserver sur leur territoire ou de voir leur responsabilité engagée à hauteur de la valeur des avoirs transférés. Dans l'hypothèse la plus défavorable, les conséquences financières et économiques pourraient être considérables. 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 avoirs russes[30].

35. En ce qui concerne les arrêts relatifs à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, il est possible que le régime des contre-mesures applicables aux faits internationalement illicites puisse être invoqué afin de surmonter la question de l'immunité de l'État. L'Assemblée parlementaire a affirmé à plusieurs reprises la licéité du recours aux contre-mesures pour réaffecter les avoirs de la Banque centrale russe et, plus généralement, les mettre à la disposition de l'Ukraine (par exemple, 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 le fondement du régime des contre-mesures serait licite, tandis que d'autres, notamment le Comité consultatif néerlandais sur le droit international public, estiment qu'elle serait susceptible d'être contestée en justice[31]. Il convient de noter que certains gouvernements européens ne sont pas certains que l'application de contre-mesures aux avoirs de la Banque centrale russe soit, en définitive, considérée comme licite par un tribunal arbitral ou par la Cour internationale de justice. Si elle était jugée illicite, l'État concerné pourrait, en définitive, être tenu responsable à hauteur du montant des avoirs de la Banque centrale russe qu'il aurait transférés à l'Ukraine. Le fait que la Russie ne reconnaisse pas actuellement la compétence obligatoire de la CIJ par une déclaration faite en vertu de l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la CIJ (clause facultative) signifie qu'il lui serait difficile, mais peut-être pas impossible, de saisir la CIJ au sujet de ces avoirs[32]. Toutefois, comme je l'explique ci-dessous aux paragraphes 49 à 51,

---

28. Voir par exemple: professeur Webb, op. cit. Cette question devrait être examinée dans le cadre de l'affaire introduite par l'Iran contre le Canada devant la Cour internationale de justice en 2023, concernant une «série de mesures législatives, exécutives et judiciaires adoptées par le Canada à l'encontre de l'Iran et de ses biens depuis 2012», *Violations présumées des immunités d'État (République islamique d'Iran c. Canada*).
29. La Cour 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 toujours le projet de loi «REPO Implementation Act», qui viserait à réaffecter les avoirs russes gelés au profit de l'Ukraine.
30. CAHDI, *op. cit.*
31. 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.
32. Voir, par exemple, Philipp Kehl, op. cit.

j'estime qu'un État membre peut, sur la base d'arguments juridiques solides, recourir licitement au régime des contre-mesures pour assurer l'exécution des décisions accordant une satisfaction équitable à la charge de la Russie dans le contexte de sa guerre d'agression contre l'Ukraine.

8.2. Dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et article 46

36. Le rôle du Comité des Ministres dans l'exécution des arrêts est défini à l'article 46 de la Convention. L'article 46, paragraphe 2, prévoit que les arrêts définitifs de la Cour sont transmis au Comité des Ministres, qui en surveille l'exécution. L'article 46 prévoit une procédure selon laquelle le Comité des Ministres «peut» saisir la Cour afin qu'elle détermine si un État défendeur a manqué à l'obligation, prévue au paragraphe 1, de se conformer au caractère contraignant des arrêts de la Cour. Lorsque la Cour constate un tel manquement, le Comité des Ministres est habilité, en vertu de l'article 46, paragraphe 5, à examiner les mesures à prendre.

37. L'article 46 n'indique pas expressément que les États autres que l'État défendeur ont un rôle à jouer pour assurer l'exécution des arrêts, en dehors de l'action qu'ils exercent, au sein du Comité des Ministres, dans le cadre de la surveillance de leur exécution. De même, rien dans le texte de la Convention n'exclut que des mesures d'exécution puissent être prises en dehors de ce cadre. L'article 46 repose sur la présomption d'une approche coopérative de la part des États. Il n'envisage pas le cas où un État ne serait plus partie à la Convention et refuserait d'exécuter les arrêts de la Cour qui demeurent contraignants à son égard. Le système de la Convention a été conçu comme un mécanisme de garantie collective du respect des obligations en matière de droits humains, caractéristique que la Cour elle-même a reconnue à maintes reprises[33].

38. À mon sens, l'article 46, correctement interprété, n'empêche pas les États membres de prendre, au niveau national, des mesures visant à obtenir l'exécution, à l'encontre d'autres États, en particulier d'États non membres, des décisions de la Cour qui accordent une satisfaction équitable. Je reconnais toutefois que cette question mérite d'être examinée plus avant[34]. À cet égard, il convient de relever qu'en février 2024, un juge unique de la Cour d'appel de Lituanie a rejeté une demande présentée par trois ressortissants russes résidant en Lituanie, qui sollicitaient la reconnaissance et l'exécution d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans un arrêt succinctement motivé, le juge a déclaré la demande irrecevable, estimant que le Code de procédure civile de la République de Lituanie ne pouvait être interprété comme conférant aux juridictions lituaniennes compétence pour reconnaître et exécuter des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre d'un autre État. Il a relevé que la surveillance de l'exécution de ces arrêts est confiée au Comité des Ministres en vertu de l'article 46 de la Convention[35].

39. À ma connaissance, il s'agit des seules procédures judiciaires engagées en dehors de la Russie dans lesquelles des requérants ont tenté d'obtenir l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de la Fédération de Russie. La motivation succincte des juridictions lituaniennes est loin de trancher définitivement cette question procédurale. C'est pourquoi je formule la proposition figurant au paragraphe 56 ci-dessous.

8.3. Possibilité pour les requérants d'engager des procédures judiciaires à l'étranger

40. Cette question, qui n'a pas encore été largement abordée dans la doctrine juridique, me préoccupe néanmoins beaucoup. Bon nombre de ces requérants sont démunis et peuvent vivre dans des pays très éloignés de ceux où sont détenus d'importants avoirs russes. Ils se heurteraient à des obstacles considérables pour obtenir le paiement de la satisfaction équitable en engageant une procédure devant une juridiction nationale. En outre, on peut se demander s'il est raisonnable d'attendre de ces victimes qu'elles engagent une procédure judiciaire pour obtenir ce qui aurait déjà dû leur être versé, parfois 20 ans après les faits en question.

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

41. Les avoirs de l'État russe situés hors de Russie ne sont pas illimités. À la date de rédaction du présent rapport, on ignore encore si une grande partie de ces avoirs pourrait finalement être utilisée pour soutenir la défense de l'Ukraine, à titre de réparations de guerre au profit du Gouvernement ukrainien ou pour assurer

---

33. *Ukraine et Pays-Bas c. Russie, paragraphes 348 et 484*.
34. Voir notamment CAHDI, *op. cit.*, paragraphe 23, qui souligne la nécessité d'examiner cette question.
35. Arrêt de la Cour d'appel de Lituanie, *Application of L.V., V.G., and Y.N.*, affaire civile no e2T-20-798/2024, procédure judiciaire no 2-60-3-00008-2024-7, 1er février 2024.

l'exécution des décisions que rendra la future Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine. Si des avoirs sont utilisés pour payer la satisfaction équitable accordée par la Cour dans des affaires concernant la Russie, ils risquent de ne plus être disponibles à ces autres fins.

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

42. Lors de la rédaction de ce rapport, je me suis efforcé de veiller à ce que les solutions que je propose en définitive soient suffisamment concrètes pour avoir des chances raisonnables d'être mises en œuvre. C'est pourquoi les questions juridiques, politiques et financières évoquées ci-dessus doivent être prises au sérieux. Compte tenu de cette situation juridique et politique, si l'Assemblée parlementaire venait à proposer que les États européens prennent les mesures collectives nécessaires pour réaffecter les avoirs russes gelés afin d'assurer le paiement de la satisfaction équitable accordée dans l'ensemble des arrêts rendus contre la Fédération de Russie, il est peu probable que le Comité des Ministres (et, plus généralement, les États) donnent suite à cette option. Par conséquent, les solutions que je propose doivent nécessairement tenir compte des contraintes pratiques.

43. Compte tenu de la situation exposée ci-dessus, l'avant-projet de résolution et l'avant-projet de recommandation formulent des propositions destinées à favoriser le paiement de la satisfaction équitable due. Ces mesures peuvent être examinées et mises en œuvre parallèlement.

9.1. Mesures visant spécifiquement à garantir le paiement de la satisfaction équitable au titre des arrêts relatifs à la guerre d'agression contre l'Ukraine

44. L'Assemblée devrait proposer la mise en place d'un mécanisme de financement afin de faciliter le paiement de la satisfaction équitable qui sera accordée par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires interétatiques introduites par l'Ukraine contre la Fédération de Russie concernant sa guerre d'agression. En outre, l'Assemblée devrait proposer aux États participants de prendre toutes les mesures juridiques et/ou pratiques qu'ils jugent appropriées pour réaffecter les avoirs de l'État russe, afin que ceux-ci puissent être transférés au mécanisme de financement.

45. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'une entité *ad hoc* distincte ou être intégré à un futur fonds d'indemnisation chargé de verser des indemnités pour les dommages, pertes ou préjudices causés par les faits internationalement illicites de la Fédération de Russie commis en Ukraine ou à l'encontre de celle-ci[36]. S'il prenait la forme d'une entité *ad hoc*, il pourrait notamment s'agir de l'un des mécanismes suivants:

– un compte séquestre, dans le cadre duquel le Comité des Ministres autoriserait le Conseil de l'Europe à agir en qualité de fiduciaire afin de recevoir et de conserver les fonds, puis de les débloquer lorsque les conditions requises seraient réunies;

– un fonds fiduciaire, doté d'un organe directeur et administré par une assemblée de contributeurs, dont le fonctionnement serait assuré par le Secrétariat du Conseil de l'Europe; ce fonds regrouperait les avoirs concernés dans le seul but de les verser aux bénéficiaires;

– un accord partiel, doté d'un organe de direction et d'un budget distincts, ouvert aux États disposés à saisir et à réaffecter des avoirs russes[37].

46. Il existe deux raisons pour lesquelles la création d'un fonds spécifiquement destiné à l'Ukraine constitue un moyen approprié, licite et pragmatique de garantir le paiement d'au moins une partie de la satisfaction équitable due par la Fédération de Russie.

9.1.1. Les différents fondements juridiques de la réaffectation d'avoirs en vue du paiement de la satisfaction équitable liée à la guerre d'agression contre l'Ukraine

47. Les États disposent d'un large éventail de fondements juridiques qui peuvent justifier la réaffectation d'avoirs en vue du paiement de la satisfaction équitable spécifiquement liée à la guerre d'agression contre l'Ukraine. Les États pourraient retenir des approches différentes, en fonction de leur ordre juridique et de leur interprétation des principes juridiques applicables. Il importe ici de souligner que les fondements juridiques

---

36. La Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine prévoit la création éventuelle d'un futur fonds d'indemnisation, qui constituerait le troisième volet du mécanisme international d'indemnisation pour l'Ukraine (voir le préambule et l'article 22). L'Assemblée a exhorté les États membres à œuvrer sans délai à la création de ce fonds.

37. Les mécanismes possibles sont ceux exposés par le CAHDI, *op. cit*.

permettant de réaffecter des avoirs sont plus solides lorsque cette réaffectation vise à garantir le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour dans les affaires interétatiques introduites par l'Ukraine concernant la guerre d'agression.

48. Les parlements ont la possibilité d'adopter des dispositions législatives qui établiraient et/ou développeraient un fondement juridique pour cette réaffectation. Cette législation pourrait être strictement circonscrite, de manière à ne s'appliquer qu'aux arrêts relatifs à la guerre d'agression. Elle pourrait, par exemple, préciser que l'immunité de l'État ne s'applique pas dans les circonstances très particulières où un ancien État membre du Conseil de l'Europe refuse de payer la satisfaction équitable due en vertu d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsque l'État requérant et ses citoyens ont été victimes d'une guerre d'agression non provoquée.

49. En ce qui concerne l'Ukraine, le régime des contre-mesures prévu par le droit international peut également être invoqué. Bien que cette question ait déjà été examinée de manière approfondie par l'Assemblée, je rappelle ci-après les principes essentiels. Les contre-mesures constituent un principe ancien du droit international, codifié par la Commission du droit international dans son «Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite» (2001) («ARSIWA»)[38]. Ces dispositions prévoient qu'un acte d'un État qui n'est pas conforme à une obligation internationale envers un autre État n'est pas considéré comme illicite s'il constitue une contre-mesure prise en réponse à une violation d'une obligation internationale[39]. Les États tiers qui ne sont pas directement lésés ou particulièrement affectés par le manquement initial aux obligations internationales peuvent prendre des contre-mesures en qualité d'États tiers, notamment lorsque l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble[40]. Les contre-mesures ne peuvent être prises que dans le but d'amener un État responsable d'un fait internationalement illicite à se conformer à ses obligations[41]. Le respect de celles-ci implique notamment de «mettre fin au fait internationalement illicite si ce fait continue et accorder une réparation à l'État lésé»[42]. Les contre-mesures doivent être proportionnées, c'est-à-dire proportionnées au préjudice subi, compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause[43]. Elles doivent également être temporaires et réversibles[44].

50. Les contre-mesures peuvent être appliquées à la situation actuelle de la manière suivante. L'interdiction du recours à l'agression par un État contre un autre constitue une obligation *erga omnes* et une norme impérative du droit international général (*jus cogens*). Les actes de la Fédération de Russie en Ukraine ont été qualifiés par l'Assemblée générale des Nations Unies de violation de la Charte des Nations Unies et d'acte d'agression, constitutifs d'un fait internationalement illicite engageant la responsabilité internationale de la Fédération de Russie. En conséquence, les États tiers qui ne sont pas directement lésés par l'agression sont en droit de prendre des contre-mesures à son encontre. L'Assemblée parlementaire a conclu à plusieurs reprises que la réaffectation des avoirs de l'État russe constituerait une contre-mesure licite au regard du droit international en réponse à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine[45]. Une telle réaffectation viserait à amener la Fédération de Russie à respecter ses obligations découlant du droit international, notamment celles de mettre fin à son agression contre l'Ukraine et d'accorder réparation. Ces contre-mesures seraient proportionnées compte tenu de l'ampleur des dommages causés par l'agression. Elles seraient également temporaires et réversibles, puisque les fonds réaffectés seraient transférés à titre provisoire dans l'attente du paiement par la Russie de la satisfaction équitable et/ou de l'indemnisation dues. La Russie pourrait naturellement, à terme, s'acquitter de son obligation d'indemnisation en décidant que les avoirs transférés à titre de contre-mesure soient définitivement affectés à la réparation due à l'Ukraine. Les réparations effectivement versées par l'intermédiaire du mécanisme seraient alors imputées sur les sommes dues par la Russie, et son obligation restante serait réduite à due concurrence.

---

38. Commission du droit international, «Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite», adopté par la Commission lors de sa cinquante-troisième session en 2001, Résolution 56/83 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 12 décembre 2001, telle que rectifiée par le document A/56/49 (vol. I)/Corr.4; article 22 et partie III, chapitres 1 et 2 (notamment les articles 42, 48, paragraphe 2, point b), et 54).
39. *Ibid.,* article 22 et partie III, chapitres 1 et 2.
40. *Ibid., article* 48, paragraphe 2, point b), et article 54.
41. *Ibid., article* 49, paragraphe 1.
42. Commission du droit international, commentaire de l'article 49, paragraphe 1.
43. *Ibid*., Article 51.
44. *Ibid.*, articles 49, paragraphe 1, et 49, paragraphe 3.
45. Voir, par exemple, la Résolution 2556 (2024) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», paragraphe 15.3; et la Résolution 2605 (2025) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», paragraphe 4.15.

51. Je suis fermement convaincu que le principe des contre-mesures peut être appliqué licitement dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à la guerre d'agression. Une réaffectation poursuivant cet objectif viserait également à amener la Fédération de Russie à se conformer à ses obligations découlant du droit international, notamment à celles de mettre fin à son agression et d'indemniser l'Ukraine au titre des faits internationalement illicites, conformément à ce qu'a établi une juridiction internationale. Cette réaffectation serait proportionnée, puisque le montant de la satisfaction équitable accordée par la Cour ne saurait excéder celui du préjudice subi par l'Ukraine et sa population. Elle serait également temporaire et réversible, puisque le montant réaffecté pourrait nécessairement être déduit du montant total restant dû par la Fédération de Russie au titre de la satisfaction équitable non payée; autrement dit, la mesure prendrait fin dès que la Fédération de Russie aurait payé la satisfaction équitable due[46].

9.1.2. La perspective d'un soutien politique accru

52. La création d'un fonds consacré spécifiquement à l'Ukraine serait davantage susceptible de recueillir le soutien politique nécessaire à sa mise en œuvre effective.

53. Bien qu'il n'existe pas de consensus sur la réaffectation des avoirs russes en vue du paiement de la satisfaction équitable due par la Fédération de Russie de manière générale, une réaffectation spécifiquement destinée au paiement des sommes dues à l'Ukraine serait davantage susceptible de recueillir un soutien politique suffisant. Une telle mesure pourrait en effet être justifiée au titre des contre-mesures, et le transfert pourrait être temporaire, dans l'attente du paiement de la satisfaction équitable. Les avoirs seraient transférés à un mécanisme de financement et mis à disposition par son intermédiaire, selon des modalités appropriées qui en garantiraient la réversibilité et permettraient d'imputer tout paiement sur les sommes restant dues par la Fédération de Russie. Dans l'ensemble, l'opinion publique européenne soutient l'Ukraine dans la défense de sa souveraineté et de son intégrité territoriale face à l'agression russe. On observe également un soutien politique croissant parmi les États européens en faveur de la réaffectation des avoirs russes, à condition qu'elle soit conforme au droit international. S'il est vrai que certains États ont exprimé de sérieuses réserves quant à la réaffectation des avoirs de la Banque centrale de Russie, on ignore si ces réserves seraient maintenues s'il était proposé de réaffecter ces avoirs spécifiquement au paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour européenne des droits de l'homme dans une ou plusieurs affaires concernant l'Ukraine, en particulier si cette réaffectation pouvait constituer une contre-mesure dans l'attente du paiement de la satisfaction équitable par la Fédération de Russie. Une réaffectation à cette fin pourrait être plus acceptable sur les plans juridique et politique ainsi qu'en termes de réputation qu'une réaffectation générale des avoirs russes. En particulier, les États pourraient estimer que l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme susciterait moins d'inquiétudes chez les autres investisseurs étrangers que la réaffectation des avoirs de la Banque centrale de Russie en l'absence d'un arrêt rendu par une juridiction internationale.

9.2. Mesures visant à garantir, de manière générale, le paiement de la satisfaction équitable due par la Fédération de Russie

54. Bien que les mesures énoncées ci-dessus puissent s'appliquer spécifiquement aux affaires portées devant la Cour par l'Ukraine, il importe de rappeler que la grande majorité des arrêts de la Cour en attente d'exécution font suite à des requêtes introduites par des requérants autres que l'État ukrainien. Bon nombre de ces requêtes portent sur des violations particulièrement graves des droits humains. Il est essentiel que des mesures soient également prises pour aider les requérants concernés.

55. Une solution consisterait à améliorer les possibilités pour ces requérants d'obtenir, dans des États tiers autres que la Russie, l'exécution des décisions de la Cour leur accordant une satisfaction équitable. Les requérants se heurtent actuellement à des difficultés considérables lorsqu'ils tentent d'engager de telles procédures, en raison de l'incertitude quant à la localisation des avoirs susceptibles de faire l'objet de mesures d'exécution, de la viabilité juridique de cette exécution et du coût élevé de procédures risquées engagées à l'étranger pour obtenir le paiement d'une satisfaction équitable qui leur est déjà due.

56. L'Assemblée ne peut proposer de mesures permettant de résoudre l'ensemble de ces difficultés. J'estime cependant qu'elle peut formuler trois recommandations susceptibles de renforcer la position juridique des requérants. Premièrement, elle peut demander au Comité des Ministres de charger un organe intergouvernemental du Conseil de l'Europe de mener une étude approfondie des cadres juridiques des États

46. L'article 49, paragraphe 3, de l'ARSIWA prévoit uniquement que les contre-mesures doivent, «*dans la mesure du possible*», être prises de manière à permettre la reprise de l'exécution des obligations en question, ce qui implique que l'exigence de réversibilité n'est pas absolue.

membres du Conseil de l'Europe, afin de déterminer dans quels États l'exécution, dans l'ordre juridique interne, des décisions accordant une satisfaction équitable à la charge de la Fédération de Russie est possible, ainsi que les modifications qui seraient nécessaires et juridiquement possibles pour faciliter cette exécution. Deuxièmement, sur la base de cette évaluation, l'Assemblée peut recommander au Comité des Ministres d'examiner la faisabilité de l'élaboration d'une recommandation invitant les États membres à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que leur cadre juridique national permette l'exécution, dans l'ordre juridique interne, des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme accordant une satisfaction équitable à la charge de la Fédération de Russie, aussi longtemps qu'elle refusera de payer les sommes dues. Troisièmement, l'Assemblée peut demander aux États membres et aux États observateurs, dans la mesure où cela est juridiquement possible, de veiller à ce que leur cadre juridique national permette l'exécution, dans l'ordre juridique interne, des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme accordant une satisfaction équitable à la charge de la Fédération de Russie.

10. Sanctions à l'encontre de personnes nommément désignées et éventuelle responsabilité pénale individuelle

57. Le 2 décembre 2025, la sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a examiné des propositions concernant la possibilité d'infliger des sanctions à des personnes identifiables dans les arrêts de la Cour relatifs à la Fédération de Russie. Je remercie Rupert Skilbeck, directeur de REDRESS, et Toby Collis, avocat au Centre européen de défense des droits de l'homme, pour leurs contributions sur cette question.

58. 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 nous écrivons ces lignes, on en dénombre plus de quatre mille. Dans la grande majorité des cas, la Cour n'identifie pas les personnes responsables de violations graves des droits humains. Toutefois, dans de rares cas, elle désigne explicitement les personnes concernées. Les affaires suivantes en constituent des exemples notables:

– Dans l'affaire *Carter c. Russie*, la Cour a désigné Andreï Lougovoï et Dmitri Kovtoun comme responsables du meurtre du dissident russe Alexandre Litvinenko à Londres, au moyen d'une substance radioactive[47];

– Dans l'affaire *Issaïeva c. Russie*, la Cour a estimé que le général Vladimir Shamanov et le général Yakov Nedobitko avaient une responsabilité de commandement dans le bombardement indiscriminé de la ville de Katyr-Yurt, en Tchétchénie, en février 2000. Elle a constaté que des bombes frappant sans discrimination et ayant un rayon d'explosion d'un kilomètre avaient été utilisées dans une zone peuplée, en dehors d'un contexte de guerre, sans évacuation préalable des civils[48].

– Dans l'affaire *Bazorkina c. Russie*, la Cour a estimé que l'État russe était responsable de la disparition forcée (et de la mort présumée) de Khadzhi-Murat Yandiyev. L'arrêt fait état d'un enregistrement vidéo dont l'authenticité n'était pas contestée, dans lequel le colonel-général Alexander Baranov ordonne à des soldats de «l'emmener, bon sang, de l'achever là-bas… de lui tirer dessus»[49].

59. Dans d'autres arrêts, les noms des auteurs sont anonymisés, mais l'identité des personnes concernées peut être facilement établie à partir d'autres sources. Ainsi, dans son témoignage devant la sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Collis a indiqué que, dans plusieurs affaires introduites par le Centre européen de défense des droits de l'homme contre la Fédération de Russie, l'arrêt de la Cour ne désigne les auteurs de violations graves des droits humains que par leurs initiales. Leur identité peut toutefois être aisément établie à partir d'autres pièces de procédure et/ou d'éléments contextuels. L'affaire *Lapunov c. Russie* a notamment été citée à titre d'exemple: la Cour a conclu que le requérant avait été enlevé, détenu et torturé par des agents de l'État en raison de son orientation sexuelle. L'arrêt ne désigne les agents concernés que par leurs initiales, mais leur identité complète peut être aisément établie à partir de l'ensemble de la documentation disponible[50].

---

47. 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, qui agissaient en qualité d'agents de l'État russe. À la date de rédaction du présent rapport, M. Lougovoï fait l'objet de sanctions financières de l'Union européenne. 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 à l'attention des Nations Unies et de l'Union européenne les décisions du Comité des Ministres concernant l'affaire *Carter* et d'autres arrêts similaires.
48. Issaïeva c. Russie, requête n° 57950/00, arrêt du 24 février 2005.
49. Bazorkina c. Russie, requête n° 69481/01, arrêt du 27 juillet 2006.

60. Bien que les arrêts mentionnés ci-dessus concernent des violations des droits humains plus anciennes, il convient de noter que la Cour pourrait bientôt rendre des arrêts sur des violations graves plus récentes que les requérants imputent à l'État russe en Ukraine. Ainsi, en juillet 2026, la Cour a annoncé avoir communiqué les requêtes de 111 ressortissants ukrainiens. Les requérants affirment avoir été détenus pendant près d'un mois, en mars 2022, dans le sous-sol d'une école du village de Yahidne, dans des conditions inhumaines, marquées notamment par une extrême promiscuité; onze civils y sont morts[51]. Il est possible que les arrêts rendus par la Cour dans des affaires de ce type identifient les personnes responsables de violations graves des droits humains, en particulier celles qui exercent une responsabilité de commandement.

61. À l'heure actuelle, nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour contraindre l'État russe à prendre les mesures juridiques appropriées afin d'exécuter pleinement les arrêts de la Cour, y compris, le cas échéant, en menant des enquêtes effectives et en poursuivant les responsables des graves violations des droits humains constatées par la Cour. Toutefois, certaines personnes devront, dans la mesure du possible, être tenues de répondre de leurs actes. Le projet de résolution invite les États membres et les États observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que l'Union européenne et d'autres partenaires concernés, à infliger de telles sanctions; quant au projet de recommandation, il invite le Comité des Ministres à veiller à ce que les travaux techniques préparatoires nécessaires soient menés afin de faciliter leur mise en place.

62. En outre, si ces personnes identifiables ont commis des violations graves des droits humains constitutives, par exemple, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou d'autres crimes relevant du droit pénal international, d'autres États ou instances internationales pourraient contribuer efficacement à l'exécution des «mesures individuelles» requises par ces arrêts en enquêtant sur ces crimes et en poursuivant leurs auteurs lorsque la Fédération de Russie refuse de le faire. Tel pourrait être le cas, par exemple, si la Cour pénale internationale (CPI) enquêtait sur des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité allégués et poursuivait leurs auteurs, dans les cas où elle serait compétente. Un État membre ayant établi sa compétence universelle pour poursuivre les crimes les plus graves, ou compétent à un autre titre (par exemple sur le fondement de la personnalité passive), pourrait également décider d'ouvrir une enquête pénale et d'engager des poursuites pour ces crimes. Ces possibilités pourraient faire partie de l'ensemble des mesures visant à assurer l'exécution de ces arrêts lorsque des personnes sont responsables de violations graves des droits humains, et notamment de crimes constitutifs de violations des articles 2, 3 et 4 de la Convention[52]. Cette approche est conforme aux décisions du Comité des Ministres sur l'exécution de l'arrêt *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, dans lesquelles le Comité des Ministres a rappelé que la coopération internationale est essentielle pour assurer l'exécution de cet arrêt[53].

11. Conclusions

63. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme permettent aux requérants d'obtenir, de la part d'une juridiction internationale respectée, la reconnaissance de la violation de leurs droits. De nombreux requérants ont pu entendre pendant des années, voire des décennies, les autorités russes affirmer qu'il n'y avait aucun problème et qu'ils devaient cesser de se plaindre. Pour beaucoup, un arrêt de la Cour constituera, au terme d'années de lutte, la seule reconnaissance officielle du fait qu'eux-mêmes et/ou leur famille ont subi des mauvais traitements. Cette reconnaissance a une forte portée psychologique. Les arrêts de la Cour sont également importants pour l'établissement des faits historiques, car les pratiques autoritaires du régime russe et sa guerre d'agression contre l'Ukraine doivent être documentées si nous voulons espérer un avenir meilleur et pacifique. Cette démarche est indispensable à l'établissement de la vérité et à la mise en jeu des responsabilités.

---

50. Lapunov c. Russie, requête n° 28834/19, arrêt du 12 septembre 2023. Des informations indiquant que les auteurs des faits pouvaient être identifiés ont été présentées à la sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme le 2 décembre 2025 par Toby Collis, avocat au Centre européen de défense des droits de l'homme.

51. *Menyaylo et autres c. Russie* et *Lepekha et autres c. Russie* (n° 34851/24 et 6972/23). Voir le communiqué de presse de la Cour européenne des droits de l'homme du 6 juillet 2026, CEDH 178 (2026).

52. Selon le Comité des Ministres, les «violations graves des droits de l'homme» concernent les actes à l'encontre desquels les États ont, conformément à la Convention, l'obligation d'adopter des dispositions pénales, notamment dans le contexte des articles 2, 3 et 4, de certains aspects de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 8 de la Convention. Voir Comité des Ministres 2011, Lignes directrices sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme.

53. CM/Del/Dec(2026)1563/H46-32, 11 juin 2026.

64. Pourtant, les arrêts devraient avoir des effets bien plus importants encore. Pour que les arrêts de la Cour soient pleinement exécutés, l'État défendeur doit effacer, dans la mesure du possible, les conséquences des violations subies par les requérants (par exemple, en payant toute satisfaction équitable accordée par la Cour ou en rouvrant une enquête sur une violation des droits humains). L'État doit également procéder à toute réforme de la législation et/ou des pratiques nécessaire pour prévenir de nouvelles violations similaires.

65. Nous ne pouvons espérer parvenir à tous ces résultats à distance pour les requérants qui ont obtenu gain de cause contre la Fédération de Russie. Mais nous leur devons de faire tout ce qui est en notre pouvoir. Le présent rapport vise à identifier les mesures concrètement réalisables au stade actuel, compte tenu des circonstances juridiques et politiques auxquelles nous sommes confrontés.

66. Les propositions peuvent être résumées comme suit:

– Les États membres et les États observateurs devraient prendre les mesures juridiques et/ou pratiques appropriées pour réaffecter les avoirs de l'État russe relevant de leur juridiction, de sorte que, lorsque la Cour européenne des droits de l'homme rendra un ou plusieurs arrêts accordant une satisfaction équitable dans des affaires interétatiques introduites par l'Ukraine contre la Fédération de Russie concernant la guerre d'agression, ces avoirs puissent être transférés à un mécanisme de financement permettant le paiement de cette satisfaction équitable.

– Ils devraient également, lorsque cela est juridiquement possible, permettre, dans leur ordre juridique interne, l'exécution des décisions accordant une satisfaction équitable à la charge de la Fédération de Russie lorsque les sommes correspondantes demeurent impayées. Les États membres et les États observateurs, ainsi que l'Union européenne, sont également invités à infliger des sanctions ciblées aux auteurs de violations graves des droits humains identifiés dans des arrêts de la Cour qui demeurent inexécutés.

– En ce qui concerne la responsabilité individuelle, je propose également que les autorités nationales et la Cour pénale internationale enquêtent sur ces personnes et, le cas échéant, engagent des poursuites à leur encontre.

– Enfin, le Comité des Ministres est invité à prendre les mesures nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de ces propositions.

67. J'espère que ces mesures pourront venir en aide à au moins une partie des milliers de victimes qui attendent encore que justice leur soit rendue.