UCLouvain

Faculté de droit et de criminologie

Du gel à la confiscation: le droit international à l'épreuve des avoirs russes

NOM et Prénom de l'étudiant.e : Lucie CRUYSMANS
Promoteur.trice./Assistant.e : Frédéric DOPAGNE
Lecteur.trice.s : /

Année académique 20XX-20XX 2025-2026
Intitulé complet de la formation Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 107 à 114 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment **http://www.uclouvain.be/plagiat**.

Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site www.uclouvain.be/drt - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit

- Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.

Reconnaissance du plagiat comme faute

- Je suis conscient·e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).
- Je m'engage à ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.

Engagement à citer mes sources

- Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).

Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.
- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.

- Je suis conscient·e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.
- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma sincère gratitude au Professeur Frédéric DOPAGNE, mon promoteur, pour la qualité de son accompagnement, la rigueur de ses conseils et la disponibilité dont il a fait preuve tout au long de ce travail.

Je souhaite également remercier X, diplomate, pour les échanges enrichissants que nous avons eus sur les enjeux juridiques et politiques des avoirs russes immobilisés. Sa perspective de praticien a nourri ma réflexion de manière significative.

Table des matières

INTRODUCTION **5**

Partie I – Le gel des avoirs russes : qualification et confrontation à l'immunité **9**

Chapitre 1 – Qualification juridique du gel 10

Section 1 – Mesure conservatoire et absence de transfert de propriété 10

a. Le gel comme mesure conservatoire 10

b. Distinction gel/confiscation 12

Section 2 – Le gel comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite 13

a. Une pratique existante dans une continuité historique 13

b. Le constat de Charles Leben : un ordre juridique décentralisé 14

c. Le fondement juridique : entre rétorsion et contre-mesure 15

d. Du gel-sanction au gel-contre-mesure 16

Chapitre 2 – L'immunité souveraine et ses limites 18

Section 1 – Règles générales de l'immunité 18

Section 2 – Statut spécial des banques centrales 21

Section 3 – Immunité d'exécution limitée aux actes judiciaires ? 23

a. L'approche restrictive 23

b. L'approche extensive 24

Section 4 – Le critère fonctionnel : l'effet de contrainte comme facteur déterminant 25

Section 5 – Le gel comme contre-mesures 26

Section 6 – Une catégorie intermédiaire : les revenus « extraordinaires » issus des avoirs immobilisés 28

Partie II – La mobilisation des avoirs russes au profit de l'Ukraine : entre contournement prudent et dépassement contesté de l'immunité **31**

Chapitre 1 – Une obligation de réparation juridiquement établie mais institutionnellement inaboutie 31

Section 1 – La reconnaissance du principe de réparation 31

Section 2 – L'absence de mécanisme institutionnel 33

Chapitre 2 – Le contournement de l'immunité 35

Section 1 – La solution belge 36

Section 2 – Le Reparation Loan adossé au capital souverain : une version ambitieuse mais rejetée par la Belgique 38

Section 3 – Les risques juridiques de la mobilisation des avoirs russes 39

a. Le risque lié à la garantie ultime 39

b. Le risque de dépendance structurelle au maintien du gel 40

c. Le risque d'incertitude géographique 41

d. Le risque arbitral belge 42

Section 4 – La solution belge face à la tentation confiscatoire : prudence juridique 44

Section 5 – La réaction contentieuse russe : confirmation empirique des risques 45

Chapitre 3 – Le dépassement de l'immunité : de la confiscation aux justifications juridiques 46

Section 1- Le modèle américain : une confiscation assumée 47

Section 2 – Les contre-mesures comme justification de la confiscation et leurs limites 49

Section 3 – La légitime défense collective 53

a. Les conditions de recevabilité de la légitime défense collective : des conditions réunies en l'espèce 55

b. Les limites structurelles de la légitime défense collective comme fondement de la confiscation 56

i. Nécessité, proportionnalité et imminence 56

ii. Les enseignements des précédents comparatifs : Irak, Libye, Afghanistan 57

iii. La réticence des États à se présenter comme cobelligérants 59

Section 4 – Voie institutionnelle 60

a. La fonction qualificative de la Commission 60

b. La limite de la non-participation russe et de sa portée juridique 61

c. L'articulation avec le régime des contre-mesures 63

CONCLUSION **64**

BIBLIOGRAPHIE **67**

I. LÉGISLATION **67**

A. Droit international conventionnel 67
B. Législations étrangères 67
C. Droit belge 68
D. Droit dérivé européen 68
E. Documents institutionnels et résolutions 69

II. JURISPRUDENCE **71**

A. Cour internationale de Justice et Cour permanente de Justice internationale 71
B. Cour de justice de l'Union européenne 72
C. Juridictions belges 72
D. Sentences arbitrales internationales 72

III. DOCTRINE **73**

A. Ouvrages 73
B. Articles de revue 73

INTRODUCTION

Si l'Union européenne excelle dans un domaine, c'est bien celui de la reconstruction : bâtie sur les ruines de deux guerres mondiales, elle a fait de la paix et de la prospérité son projet fondateur[1]. Cette vocation rend la question des avoirs russes vertigineuse car pour reconstruire l'Ukraine, l'Union se trouve contrainte d'affronter les limites de l'ordre juridique international qu'elle prétend défendre.

En décembre 2025, les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis à Bruxelles pour décider du sort de 300 milliards d'euros appartenant à la Fédération de Russie immobilisés chez Euroclear depuis le 24 février 2022. Ce jour-là, la Russie a provoqué un « bouleversement tectonique dans l'histoire européenne »[2] en lançant cette agression armée, constitutive d'une violation de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine ainsi que de l'interdiction du recours à la force prohibé par l'article 2 de la Charte des Nations Unies[3]. Trois ans plus tard, la question n'est toujours pas tranchée. Comment contraindre un État qui a tout violé à réparer ce qu'il a détruit, sans franchir soi-même les lignes que le droit international impose ?

La responsabilité internationale de la Russie à ce titre n'est pas contestée. L'Assemblée générale des Nations Unies l'a affirmée à une large majorité dans ses résolutions reconnaissant explicitement l'obligation de la Russie de répondre des conséquences de ses actes, y compris la réparation des dommages causés à l'Ukraine[4]. Face à la Russie, membre permanent du Conseil de sécurité, puissance nucléaire et partenaire commercial de premier plan, l'Union européenne se trouve néanmoins dans une configuration épineuse : reconnaitre la dette ne suffit pas à la recouvrer.

[1] Traité sur l'Union européenne, art. 3§1.
[2] Conseil européen, *Déclaration de Versailles,* Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, 10 et 11 mars 2022, §6, p.3, disponible sur consilium.europa.eu.
[3] Décision (PESC) 2024/577 du Conseil du 12 février 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.,* L., 14 février 2024, préambule, cons. 2.
[4] Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/ES-11/1, 2 mars 2022 ; Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/ES-11/5, 14 novembre 2022

C'est dans ce décalage entre le droit affirmé et le droit exécuté que s'inscrit la question des avoirs russes immobilisés. Le gel d'environ 300 milliards d'euros d'avoirs souverains russes, coordonné en quelques jours par plus de trente États, a été qualifié de « sans précédent »[5]. Il génère un débat juridique à l'intersection des immunités souveraines, de la responsabilité internationale et du droit de l'Union européenne.

En démontrant que des réserves de change souveraines peuvent être rendues indisponibles par décision politique, le gel des avoirs russes a enclenché une dynamique de diversification des réserves mondiales que le Fond Monétaire International (ci-après FMI) documente dans son rapport annuel et démontre que la part des monnaies dites non-traditionnelles dans la composition des réserves mondiales est en progression constante au détriment du dollar et de l'euro[6]. Cette réalité rappelle que toute décision d'aller au-delà du simple gel doit s'évaluer à l'aune de cet arbitrage entre justice réparatrice à court terme et crédibilité du système financier international à long terme.

La reconstruction est évaluée à 588 milliards de dollars selon l'évaluation rapide des dommages et des besoins de février 2026[7], rendant les mécanismes d'assistance financière actuels insuffisants. C'est pour combler cet écart qu'un prêt de 90 milliards d'euros a été décidé lors du sommet de décembre 2025. Comme l'a indiqué le président du Conseil européen, l'Union européenne « se réserve le droit d'utiliser les avoirs gelés pour rembourser ce prêt »[8].

Il importe dès l'introduction, de poser clairement la distinction entre trois notions ; l'immobilisation désigne, « l'interdiction de procéder à toute transaction liée à la gestion des réserves de la BCR, sans aucun transfert de propriété »[9], le gel produit des effets analogues en

[5] I. BRUNK, « Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds », *George Washington Law Review*, 2023, p. 14, disponible sur https://ssrn.com/abstract=4363261
[6] F.M.I., *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, 2023.
[7] Au 31 décembre 2025, 588 milliards de dollars ont été attribués selon la *cinquième Rapid Damage and Needs Assessment* (RDNA5) publiée en février 2026 par le gouvernement ukrainien, la Banque mondiale, la Commission européenne et les Nations Unies.
[8] A. Costa, président du Conseil européen, conférence de presse à l'issue du Conseil européen des 18-19 décembre 2025, Bruxelles, 19 décembre 2025 : « the union reserves its right to make use of immobilised assets to repay this loan » - traduction libre de l'auteur ; voir aussi Conseil européen, *conclusions du 18-19 décembre 2025*, Doc. EUCO 26/25, CO EUR 21, Bruxelles, 18 décembre 2025, p.3.
[9] Décision (PESC) 2022/335 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la Décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie, *J.O.U.E.,* L.63, 1er mars 2022, art. 1a (4) ; Règlement (UE) n°833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.,* L.229, 31 juillet 2014, art. 5a (4).

ce qu'il rend les biens « momentanément indisponibles »[10] et la confiscation « constitue une mesure de privation de la propriété »[11]. Cette dernière pose problème face au principe de l'immunité souveraine, qui selon la CIJ, procède de l'égalité souveraine des États, « l'un des principes fondamentaux de l'ordre juridique international », tout en constituant une « dérogation au principe de la souveraineté territoriale » de l'État du for[12]. C'est au croisement de ces trois régimes que la Belgique s'est singularisée en mobilisant non pas le capital souverain russe, mais les revenus extraordinaires qui, juridiquement, n'appartiennent pas à la Russie.

Dans quelle mesure le droit international autorise-t-il l'utilisation des avoirs souverains russes gelés au profit de l'Ukraine, et la solution belge fondée sur la mobilisation des profits d'aubaine d'Euroclear constitue-t-elle une réponse juridiquement viable aux limites structurelles de l'immunité d'exécution et du régime des contre-mesures » ? Cette question mérite d'être posée avec lucidité. L'urgence ukrainienne ne doit pas faire oublier que le droit international est le seul ciment qui permette à des souverainetés antagonistes de coexister sans se détruire. Si l'on plie ses règles au nom de la justice, même la plus légitime, on risque de convaincre tous les États que ces règles ne s'appliquent qu'aux perdants.

En examinant successivement toutes les voies envisageables, du gel comme contre-mesure à la confiscation unilatérale, en passant par le modèle américain, les contre-mesures collectives et la légitime défense collective et en prenant la mesure du manque d'unanimité doctrinale et de l'absence d'*opinio juris* consolidée sur chacune d'elles, il démontre que la solution belge est la seule réponse qui permette de financer la reconstruction ukrainienne tout en préservant l'architecture silencieuse sur laquelle repose la coexistence des États.

Le présent travail suit une méthode positiviste classique appliquée au droit international public. Conformément aux sources formelles du droit international telles qu'énumérées à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, l'analyse s'appuie sur les traités et conventions internationaux, la coutume internationale telle que dégagée par la jurisprudence de la CIJ et des tribunaux arbitraux, les principes généraux du droit ainsi que la doctrine des publicistes les plus

[10] F. DOPAGNE, « Aider, défendre, réparer : la mobilisation des avoirs de la Russie au profit de l'Ukraine », *A.F.D.I.*, LIX, 2024, p.156.
[11] E. CAZEAUX et S. KANAGASOORIAR, « La confiscation et la réaffectation des avoirs d'une banque centrale étrangère en droit international à l'aune du conflit en Ukraine », in H. Culot (dir.), *Le renouveau des sanctions en droit économique*, 1re éd., Bruxelles, Bruylant, 2026, p.183.
[12] C.I.J., *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie),* arrêt du 3 février 2012, §57.

qualifiés[13]. Une attention particulière a été accordée à la pratique étatique récente, décisions unilatérales, actes législatifs et réglementaires des États et de l'Union européenne, dans la mesure où le droit applicable à cette situation est en cours de formation et où la coutume internationale se construit justement par cette pratique.

Le sujet appelle plusieurs délimitations. Cette contribution se concentre sur les avoirs de la Banque centrale russe immobilisés chez Euroclear, à l'exclusion des avoirs privés d'oligarques ou d'entités sanctionnés, qui relèvent d'un régime juridique distinct. Il traite du droit international public et du droit de l'Union européenne, sans entrer dans les questions de droit belge interne au-delà de ce qui est nécessaire pour comprendre la solution belge. Enfin, il n'aborde pas les questions fiscales liées aux profits d'aubaine, ni les implications du droit des investissements au-delà du risque du Traité bilatéral d'investissement identifié en Partie II. Ces questions, bien que connexes, méritent un traitement autonome qui dépasse le cadre du présent travail.

Enfin, le présent travail prend en compte les développements intervenus jusqu'au 15 mars 2026, date à laquelle l'analyse a été arrêtée. Les évolutions ultérieures, notamment l'issue du recours introduit par la Banque centrale russe devant le Tribunal de l'Union européenne le 27 février 2026, n'ont pas pu être intégrées et feront l'objet de développements futurs.

[13] Statut de la Cour internationale de Justice, art.38.

Partie I – Le gel des avoirs russes : qualification et confrontation à l'immunité

S'interroger sur la possibilité de confisquer et réaffecter ces avoirs suppose de déterminer, en amont, avec précision le cadre juridique de la sanction initiale prise en 2022, à savoir le gel.

Le groupe des 7 (G7) nations ; la Commission Européenne, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada et les Etats-Unis sont parvenus, deux jours après l'invasion, à coordonner le gel massif des avoirs russes en réponse à l'invasion russe de l'Ukraine en 24 février 2022[14]. Le montant des avoirs gelés de la banque centrale russes est estimé au total à 290 milliards d'euros comprenant 209 milliards détenus en Belgique, France, Allemagne et Luxembourg ainsi que 80 milliards au Japon, Royaume Uni, Canada, Suisse et les États-Unis.

La première partie ambitionne de répondre à deux questions préalables, indissociables l'une de l'autre : quelle est la nature juridique du gel des avoirs de la Banque centrale Russe (ci-après BCR) (chapitre 1), et dans quelle mesure ce gel est contraire au régime coutumier de l'immunité d'exécution (chapitre 2) ?

Ces deux questions structurent l'ensemble du raisonnement de cette partie. Il sera montré que si l'immunité d'exécution s'étend aux mesures non-judiciaires, et que le gel produit un effet de contrainte sur des avoirs souverains au sens du critère fonctionnel, alors le gel dépasse l'immunité et ne peut être maintenu qu'à la condition d'être justifié par le régime des contre-mesures. Cette exigence vaut également pour le gel prolongé indéfiniment par le Règlement (UE) 2025/2600[15], qui perd ce faisant le caractère temporaire et réversible sur lequel reposait sa compatibilité initiale avec le droit international.

[14] Commission européenne, « Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures », 26 février 2022.
[15] Règlement (UE) 2025/2600 du Conseil du 12 décembre 2025 relatif à des mesures d'urgence pour faire face aux graves difficultés économiques causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre d'agression menée contre l'Ukraine, *J.O.U.E.,* L., 2025.

Chapitre 1 – Qualification juridique du gel

Section 1 – Mesure conservatoire et absence de transfert de propriété

Deux définitions méritent d'être posées d'emblée : celle de la propriété des avoirs de la BCR et celle du gel lui-même. On entend par propriété « l'ensemble des actifs, fonds ou ressources économiques que la banque centrale détient, contrôle ou possède »[16]. Le gel des fonds est « toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, utilisation ou accès aux fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation ou de leur propriété »[17].

a. Le gel comme mesure conservatoire

Le gel des avoirs de la BCR se singularise par son mode d'adoption : il a été décidé par voie exécutive et législative, sans l'intervention d'aucun organe juridictionnel[18]. Elle situe la mesure à la frontière entre l'exercice de la juridiction prescriptive par laquelle un État édicte des règles applicables à des situations se déroulant sur son territoire[19] et l'exercice de la juridiction d'exécution, dont les États tiers sont en principe tenus de s'abstenir sur le territoire des autres souverains[20].

Cette distinction entre juridiction prescriptive et juridiction d'exécution est au cœur de l'arrêt fondateur rendu par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du *S.S. Lotus*, dans laquelle la Cour a posé que « la première et principale restriction qu'impose le droit international à l'État est celle d'exclure sauf l'existence d'une règle permissive contraire tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre État »[21]. Comme le précise Ryngaert, la tripartition juridiction prescriptive/ adjudicative/ d'exécution, implicite dans *Lotus,* « *has come to govern our understanding of international law rules on exercising jurisdiction* »[22]. Suivant

[16] E. CAZEAUX et S. KANAGASOORIAR, *op. cit.*, p.184.
[17] A. d'ORNANO, « Sur le gel des avoirs », *Rev. crit. dr. int. priv.*, 2022, n°2, p. 454.
[18] P. JANIG, « State Immunity from Non-Judicial Measures of Constraint », *Int. Comp. Law Q.*, vol. 74, 2025, p. 180.
[19] A. BELLAL, « L'immunité de l'État en droit international et national », *Immunités et violations graves des droits humains,* Bruxelles, Bruylant, 2011, p.40.
[20] A. BELLAL, *ibidem,* p.40.
[21] C.P.I.J., *S.S. Lotus,* arrêt n°9, 7 septembre 1927, Série A, n°10, pp. 18-19.
[22] C. RYNGAERT, « Might Contain Traces of Lotus », *Leiden Journal of International Law*, vol.36, n°2, 2023, p.5.

ces lignes, le gel ressort de la juridiction prescriptive ; il traduit une interdiction de transaction des avoirs en Belgique et non une atteinte physique des biens sur le territoire même de la Russie. Le gel est soustrait aux restrictions les plus sévères du droit international du fait qu'aucun organe étatique n'est matériellement intervenu sur les avoirs russes.

Un tel mode d'adoption exécutif est propre aux mesures conservatoires : adoptées dans l'urgence, sans intervention judiciaire préalable, pour prévenir la dissipation d'avoirs avant toute décision de fond. Comme le reconnait l'article 1413 du Code judiciaire belge, des mesures conservatoires peuvent être adoptées sans titre lorsque les circonstances commandent l'urgence[23]. La coordination en quarante-huit heures du gel massif des avoirs miroitent pleinement cet impératif d'agir avant toute dissipation des avoirs vers des juridictions moins exposées rendant indispensable une réaction exécutive immédiate.

Du point de vue de la nature juridique, trois critères permettent de caractériser le gel comme mesure administrative conservatoire : premièrement son caractère temporaire, le gel initial de 2022 ayant été adopté pour une durée de six mois, renouvelable par décision du Conseil statuant à l'unanimité[24] ; deuxièmement, son absence de caractère confiscatoire, en ce qu'aucun transfert de titre de propriété n'a lieu ; troisièmement, son caractère réversible, qui justifie, selon l'UE, qu'elle échappe en principe au régime de protection des avoirs souverains[25]. Ces trois critères correspondent précisément aux conditions posées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne pour qu'une mesure restrictive de gel soit compatible avec le droit de propriété garanti à l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux[26].
La Cour a en effet posé, dans l'arrêt *Kadi I*, le principe selon lequel les mesures de gel sont soumises à un contrôle juridictionnel au regard des droits fondamentaux[27]. Ce fondement doit être distingué de celui des contre-mesures. La jurisprudence de la CJUE ne présente pas l'immobilisation des avoirs comme une contre-mesure au sens du droit international général. En d'autres termes, elle ne se prononce pas sur la licéité de la mesure au regard du droit des immunités ou du régime des ARSIWA. Elle se borne à en contrôler la compatibilité avec le

[23] C. jud., art. 1413.
[24] Décision (PESC) 2022/1313 du Conseil du 25 juillet 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC, *J.O.U.E.,* L. 198/17, 27 juillet 2022, cons. (2) et art. 1er.
[25] Décision (PESC) 2024/1470 du Conseil du 21 mai 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.,* L., 22 mai 2024, cons. 17.
[26] Charte des droits fondamentaux, art. 17.
[27] C.J.U.E. (grande chambre), *Kadi et Al Barakaat c. Conseil et Commission, aff. jointes C- 402/05 P et C-415/05 P,* 3 septembre 2008, §§ 326-327.

droit de l'Union, en vérifiant que les critères de temporalité, de réversibilité et de proportionnalité sont respectés[28].

Ces critères sont certes identiques à ceux des contre-mesures, mais leur source est distincte : ils procèdent ici du droit primaire de l'Union et de la Charte des droits fondamentaux, non du droit coutumier de la responsabilité internationale. En pratique, les États membres ont choisi de fonder le gel non pas sur la théorie des contre-mesures dont la licéité collective demeure incertaine (voir *infra* Partie II, chapitre 3, section 2, point B) mais sur le cadre juridique autonome des sanctions de l'Union européenne, bénéficiant d'une assise jurisprudentielle solide, telle que dégagée notamment dans l'arrêt *Kadi I*. La théorie des contre-mesures a été mobilisée a *posteriori* par une partie de la doctrine pour apporter une justification complémentaire[29], notamment face à l'objection tirée de l'immunité souveraine (voir *infra,* Chapitre 2, Section 5).

Les deux fondements convergent vers les mêmes exigences pratiques, mais leur articulation révèle que la licéité du gel repose en réalité sur une double base juridique : l'une ancrée dans le droit de l'Union, l'autre encore débattue en droit international coutumier.

b. <u>Distinction gel/confiscation</u>

Sur le plan des effets, le gel se distingue de la confiscation par l'absence de transfert de propriété : les avoirs demeurent formellement détenus par la BCR ou pour son compte mais leur disponibilité est suspendue. Le conseil de l'Union européenne a adopté la Décision (PESC) 2022/335 afin d'interdire « les transactions liée à la gestion des réserves de même que des actifs de la Banque centrale de Russie, y compris les transactions avec toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte, ou sur les instructions, de la Banque centrale de Russie »[30]. Cette formulation est révélatrice : ce qui est interdit c'est la transaction, non la propriété. Les avoirs russes ne sont pas saisis mais rendus indisponibles.

[28] C.J.U.E. (grande chambre), *ibid.,* §§ 326-327.
[29] A. MOISEIENKO, « Frozen Russian State Assets: The Key to Enforcing the Largest Financial debt of Our Times », *Verfassungsblog*, 4 avril 2025, disponible sur www.verfassungsblog.de
[30] Décision (PESC) 2022/335 *précit*., art. 1a (4) ; Règlement (UE) n°833/2014, art. 5a (4).

Cette vocation instrumentale et provisoire marque la frontière entre le gel et une appropriation définitive. Comme le souligne Castellerin, le gel n'est licite que dans la mesure où il conserve cette vocation et ne se mue pas en « appropriation définitive déguisée »[31]. Le Groupe d'action financière (GAFI), dont les définitions constituent une référence en matière de gel d'avoirs, pose cette distinction : le gel désigne « l'interdiction du transfert, de la conversion, de la disposition ou du mouvement de tout bien » sans transfert de propriété et « dans tous les cas, les biens gelés restent la propriété » de leur titulaire[32] tandis que la confiscation désigne « la dépossession permanente de biens » qui « transfère généralement à l'État la propriété des biens visés »[33]. Bien que ces définitions s'inscrivent dans un contexte de lutte contre le blanchiment de capitaux, elles expriment des catégories juridiques générales dont la portée conceptuelle dépasse ce seul domaine et nous éclairent utilement.

Le même clivage transparait dans les positions institutionnelles de l'Union européenne. Lors de la réunion du 23 octobre 2025, le Conseil européen a explicitement indiqué que les avoirs russes devaient « *remain immobilised* » tant que la Russie poursuivrait son agression contre l'Ukraine[34]. Cette précision n'est pas anodine : en maintenant le qualificatif d'immobilisation plutôt que de confiscation, le Conseil européen signale délibérément que la mesure reste en deçà du seuil de l'atteinte définitive aux avoirs souverains.

Section 2 – Le gel comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite

a. Une pratique existante dans une continuité historique

Comme le soulignait déjà Charles Leben en 1982, le recours massif aux mesures de contrainte économiques n'est pas un phénomène nouveau, mais le reflet d'une tension persistante au sein de la société internationale. Il observait que : « la société connaissait depuis la fin des années soixante-dix une recrudescence des mesures de contrainte économique telles que les sanctions,

[31] E. CASTELLARIN, *op. cit.,* p.14.
[32] GAFI, « Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux », *Les Recommandations du GAFI,* Paris, OCDE, 2012 (révisées en 2023), Glossaire, p.148.
[33] GAFI, *ibidem.,* p.144.
[34] Conseil européen, conclusions de la réunion du 23 octobre 2025, Doc. EUCO 19/25, Bruxelles, 23 octobre 2025, §8.

embargos et gel de capitaux, qui donnaient l'impression non seulement au grand public mais aux internationalistes d'un déclin de l'ordre juridique international »[35].

Le gel des avoirs russes ne marque pas une rupture isolée, en l'espèce, il est l'aboutissement d'une « ascension » des politiques coercitives déjà prises à l'égard de la Russie suite à l'annexion illégale de la Crimée en 2014[36].

b. Le constat de Charles Leben : un ordre juridique décentralisé

La vague de sanction économique actuelle reflète selon Charles Leben le désordre d'un ordre juridique dit « décentralisé »[37]. Ce concept souligne l'absence d'un organe central supérieur capable d'imposer des sanctions de manière systémique, laissant aux États la responsabilité d'apprécier et de réagir aux violations du droit international. Comme le précise Pierre-François Laval, le fait que ces mesures restrictives soient adoptées dans le cadre de l'Union, ou individuellement par un ou plusieurs États, ne changent rien à leur nature du point de vue de l'ordre juridique international : elles demeurent strictement unilatérales et donc « décentralisées », faute de pouvoir être envisager comme mesure collectives centralisées à l'instar de celles imposées par le Conseil de sécurité[38].

Le gel des avoirs de la BCR marque néanmoins un nouveau tournant dans cette évolution. Une sanction au sens classique vise à exercer une pression économique sur un État ou des acteurs privés afin de modifier leur comportement sans toucher directement aux fonctions régaliennes de l'État[39]. Le gel de la BCR dépasse cette finalité ; en atteignant l'instrument même de la politique monétaire souveraine de la Russie[40], il ne représente plus une pression sur l'État mais une contrainte exercée sur l'État dans l'exercice de ses fonctions régaliennes. Ce dérapage de sanctions étatiques globales vers des mesures dites « ciblées »[41] selon la classification de Anton

[35] C. LEBEN, « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, vol.28, 1982, p.10.
[36]Règlement (EU) n°269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, *J.O.U.E.,* L.78, 17 mars 2014.
[37] C. LEBEN, *op.cit.,* p.21, §19-21.
[38] P.-F. LAVAL, « Réagir à la guerre et faire revenir la paix : les mesures restrictives de l'Union européenne », *L'Union européenne et la paix*, L. Potvin-Solis (dir.*)*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 474.
[39] A. MOISEIENKO, « Sanctions, confiscations et état de droit », *Revue européenne de droit,* n°5, 2023, p.36.
[40] A. MOISEIENKO, « Legal: The Freezing of the Russian Central Bank's Assets », *Eur. J. Int. Law*, vol. 34, n°4, 2023, p.1009.
[41] A. MOISEIENKO, « Sanctions, confiscations et état de droit », *op.cit.*, p.37.

Moiseienko est juridiquement significatif car il déplace la mesure hors du champ ordinaire des sanctions économiques pour l'inscrire dans celui des mesures de contrainte souveraine. Cet effet de contrainte et la question de savoir s'il déclenche le régime de l'immunité d'exécution indépendamment de l'organe dont émane la mesure est analysé dans la Section 4 du présent chapitre avant d'examiner si le régime des contre-mesures peut en exclure l'illicéité (section 5).

Ce diagnostic n'est pas purement historique, il est la clé de lecture de l'ensemble des débats analysés dans le présent travail. Dans un ordre juridique centralisé, la question de l'utilisation des avoirs russes aurait trouvé une réponse claire et contraignante imposée par un organe supérieur. Mais dans l'ordre décentralisé que décrit Leben, la "bonne réponse juridique" est nécessairement celle que les acteurs étatiques choisissent de suivre. Ce sont les États qui s'érigent en juges de leur propre situation juridique et qui, par leurs décisions collectives, font émerger ou consolident la règle. Ce prisme est au cœur des débats sur les avoirs russes : non comme une question à laquelle le droit international offrirait une réponse univoque, mais comme un processus de formation du droit dans lequel chaque décision étatique ; geler, mobiliser les revenus, ou s'abstenir de confisquer, contribue à tracer les contours de ce que le droit international permet ou interdit.

c. Le fondement juridique : entre rétorsion et contre-mesure

La légitimité de la réaction décentralisée s'appuie sur un précédent jurisprudentiel majeur : la sentence arbitrale du 9 décembre 1978 (*Affaire des Services aériens France/ Etats-Unis*) qui stipule que « chaque État s'érige en juge de sa propre situation juridique »[42] et dispose du « droit de faire respecter son droit »[43]. Ce mécanisme par lequel un État réagit unilatéralement à une violation du droit international sans attendre l'autorisation d'un organe centralisé fonde la légitimité de la réaction des États du G7 et de l'Union européenne face à l'agression russe.

Il faut néanmoins distinguer, parmi ces réactions décentralisées, deux catégories juridiquement distinctes dont le régime diffère radicalement. La rétorsion désigne un acte inamical mais licite

[42] Affaire des Services aériens, sentence arbitrale du 9 décembre 1978, R.S.A., vol. XVIII, p. 417, § 81. Dans cette affaire, les États-Unis avaient interdit l'atterrissage des vols français avec changement de jauge à Los Angeles, en réponse à une violation par la France de l'Accord sur les services aériens de 1946. Le tribunal arbitral conclut que les États-Unis avaient agi licitement en imposant cette contre-mesure dans l'attente du rétablissement de la conformité française à ses obligations.
[43] Sentence arbitrale, *Affaire des Services aériens, ibid.*

en lui-même telle que la rupture de relations diplomatiques, la suspension d'accords commerciaux ou le retrait d'avantages tarifaires, qui ne requiert aucune justification particulière en droit international dans la mesure où il ne viole aucune obligation préexistante[44]. La contre-mesure, en revanche, désigne un acte qui serait en lui-même illicite mais dont l'illicéité est exclue précisément parce qu'il représente une réaction à un fait internationalement illicite préalable[45]. Comme le souligne Castellarin dans une étude consacrée spécifiquement au gel des avoirs d'une banque centrale étrangère, cette distinction conditionne l'ensemble du régime applicable : la rétorsion est libre, la contre-mesure est encadrée par des conditions procédurales et substantielles strictes codifiées aux articles 49 à 53 des ARSIWA[46].

La sentence de 1978 est ainsi bien plus qu'un simple précédent isolé : selon Hathaway, Mills et Poston, elle est l'illustration paradigmatique du mécanisme des contre-mesures[47], dont elle a posé les fondements jurisprudentiels. Le gel prolongé des avoirs russes impose d'en examiner les conditions, les limites structurelles et l'articulation avec le cadre des sanctions européennes – objet du point d ci-après.

d. <u>Du gel-sanction au gel-contre-mesure</u>

Le gel des avoirs russes a été adopté initialement dans le cadre juridique autonome des sanctions de l'Union européenne, fondé sur la Politique étrangère et de sécurité commune (ci-après PESC) et contrôlé par la jurisprudence *Kadi*[48]. Ce cadre repose sur l'articulation entre l'article 29 TUE, qui habilite le Conseil à définir la position de l'Union sur une question géographique[49], et l'article 215 TFUE, qui lui permet d'en tirer les conséquences en matière de relations économiques et financières avec un pays tiers[50]. C'est sur ce fondement qu'a été adopté la sanction par la Décision (PESC) 2022/335 et le Règlement (UE) n°833/2014 tel que modifié,

[44] E. CASTELLARIN, « Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite : rétorsion ou contre-mesure ? », *Annuaire de La Haye de droit international*, vol. 25, 2012, p. 173.
[45] ARSIWA, art. 22.
[46] E. CASTELLARIN, *op.cit.,* p.173.
[47] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, « War Reparations : The Case for Countermeasures», *Stanford Law Review*, vol. 76, 2024, p. 977.
[48] Décision (PESC) 2022/335 précit., *préambule*, cons. 1-3 ; Commission européenne, « Joint Statement on Further restrictive Economic Measures », 26 février 2022 ; A. MOISEIENKO, « Legal : The Freezing of the Russian Central Bank's Assets », *op. cit.,* p.1009, qui relève que les État ont qualifié la mesure de « sanction » avant que la doctrine n'en discute la qualification exacte.
[49] Traité de l'Union européenne, art. 29.
[50] Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, art. 215§1.

ce dernier rendant le gel directement applicable et contraignant pour l'ensemble des opérateurs établis sur le territoire des États membres, dont Euroclear. Dans sa version initiale, le gel répondait à une logique de cessation ; il visait à priver la Russie des ressources nécessaires au financement de sa guerre d'agression[51], dans l'espoir de la contraindre à mettre fin à l'illicéité.

Mais au fur et à mesure que le gel s'est maintenu sans que la Russie modifie son comportement, sa finalité s'est imperceptiblement déplacée. Les États du G7 et de l'UE se sont en effet dits résolus à maintenir le gel aussi longtemps que la Russie n'aurait pas non seulement cessé son agression mais également indemnisé l'intégralité des dommages causés[52]. Cette réorientation de cessation vers réparation est juridiquement déterminante. Elle transforme la nature même de la mesure car officiellement, elle était conçue comme une pression temporaire destinée à faire cesser un comportement illicite mais elle devient une mesure de contrainte à durée indéterminée conditionnée à l'exécution d'une obligation de réparation. Or, conditionner la levée du gel au paiement des réparations par la Russie revient, en pratique, à le rendre indéfini. En effet, compte tenu de l'ampleur des destructions causés (588 milliards de dollars selon RDNA5[53]), et de l'absence totale de volonté politique du côté russe, il est illusoire d'envisager une réparation spontanée dans un avenir prévisible. Le gel prolongé n'est plus temporaire au sens classique du terme, il est officieusement infini.

Il en résulte une conséquence juridique majeure : le cadre autonome des sanctions de l'Union européenne, conçu pour fonder des mesures restrictives de nature temporaire et réversible, ne suffit plus à lui seul à justifier un gel à finalité réparatrice et à durée indéterminée. C'est ici que le régime des contre-mesures prend le relais comme fondement complémentaire indispensable, dont les conditions de licéité sont examinées à la section 5 du chapitre 2. La nature du gel étant établie et son glissement fonctionnel vers une finalité réparatrice identifiée, il reste à confronter cette mesure au régime de l'immunité souveraine dont le gel, en tant que mesure de contrainte administrative sur des avoirs souverains, est susceptible de relever.

[51] F. DOPAGNE, *op. cit.,*p.167.
[52] G7, *Communiqué du* sommet *d'Apulia*, 14 juin 2024, p.3, §4, disponible sur https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Apulia-G7-Leaders-Communique.pdf.
[53] Banque mondiale *et al., op. cit.*

Chapitre 2 – L'immunité souveraine et ses limites

La présente analyse se concentre exclusivement sur l'immunité d'exécution. L'immunité de juridiction qui protège un État contre toute procédure judiciaire devant les tribunaux d'un État étranger ne sera pas abordée, dans la mesure où le gel a été adoptée sans intervention d'un organe judiciaire. Comme l'a rappelé la Cour Internationale de Justice (ci-après CIJ) : « les règles du droit international coutumier relatives à l'immunité d'exécution et celles qui gouvernent l'immunité de juridiction sont distinctes et doivent faire l'objet d'une application séparée »[54]. La question de savoir si une mesure touchant les biens russes viole l'immunité d'exécution est donc examinée indépendamment de toute appréciation relative à la responsabilité internationale de la Fédération de Russie.

Ce chapitre emprunte un cheminement en six étapes. Il pose d'abord les règles générales du régime de l'immunité d'exécution (Section 1), puis s'arrête sur le statut particulièrement protégé dont jouissent les banques centrales en droit international (Section 2), examine ensuite une question procédurale décisive : ce régime protecteur se limite-t-il aux seules mesures judiciaires, ou englobe-t-il également les actes exécutifs tels que le gel administratif (Section 3) ? La jurisprudence internationale tranche cette question en retenant un critère fonctionnel fondé sur les effets de la mesure plutôt que sur l'organe dont elle émane (Section 4)**.** Fort de ce constat, le chapitre vérifie si le régime des contre-mesures offre une justification susceptible d'en exclure l'illicéité (Section 5), avant de clore le propos par l'étude des revenus extraordinaires générés par les avoirs immobilisés étant une catégorie hybride qui échappe structurellement au champ de l'immunité et ouvre la voie à la solution belge analysée en Partie II (Section 6)**.**

Section 1 – Règles générales de l'immunité

La Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, adoptée le 2 décembre 2004, consacre, en sa Partie IV un régime d'immunité d'exécution applicable aux bien étatiques. Bien que non encore en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications[55], cette convention est unanimement considérée comme reflétant l'état du droit

[54] C.I.J., *Immunités juridictionnelles de* l'État (Allemagne c. Italie), arrêt du 3 février 2012, §113, al.2.
[55] UNCSI, art. 30.

international coutumier en la matière[56]. Son autorité normative découle de ce qu'elle cristallise d'une pratique étatique convergente plutôt que d'une force obligatoire conventionnelle.

Le principe de l'immunité puise son fondement dans l'adage *par in parem imperium non habet* selon lequel la communauté internationale repose sur des États égaux et indépendants exerçant sur leur territoire des pouvoirs souverains exclusifs protégés par le principe de non intervention. Ce principe est consacré à l'article 2, paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies et forme le socle de l'ordre juridique[57]. Il est le fondement premier de l'immunité souveraine, dont l'immunité d'exécution n'est qu'une déclinaison particulière. Comme l'a affirmé la CIJ dans l'affaire des *Immunité juridictionnelles*, la règle de l'immunité « procède directement du principe de l'égalité souveraine des États »[58], lequel s'oppose à ce qu'un État soit soumis à la juridiction d'un autre sans y avoir consenti.

Historiquement, l'immunité d'exécution s'inscrivait dans un modèle absolu, interdisant toute mesure de contrainte contre un État étranger au nom de sa souveraineté. Ce modèle absolutiste a progressivement cédé la place à une conception restrictive, sous l'effet conjugué de l'essor des activités commerciales des États et de l'évolution de la pratique des États occidentaux à partir des années 1970[59]. La loi américaine sur les immunités des États étrangers de 1976 (*Foreign Sovereign Immunities Act)* [60]et la loi britannique de 1978 (*State Immunity Act)*[61] ont toutes deux consacré cette évolution en introduisant une distinction entre les actes souverains (*jure imperii),* qui bénéficient d'une immunité pleine, et les actes commerciaux (*jure gestionis)*, pour lesquels l'immunité peut être écartée.

Ce bouclier s'étend également aux organisations internationales. « L'immunité d'exécution proscrit aux autorités d'un État de procéder à toute exécution forcée sur les biens et avoirs d'un autre État ou d'une organisation internationale sans consentement »[62]. Elle opère comme un second verrou : dans le cas où l'État accepterait d'être jugé, ses biens souverains demeureraient protégés contre toute saisie. Le raisonnement est que si la condamnation judiciaire produit déjà

[56] C.I.J., *op. cit.,* §56.
[57] Charte des Nations Unies, art. 2.
[58] C.I.J., *op. cit.,* §57.
[59] A. BELLAL, *op. cit.,* p.40.
[60] *Foreign Sovereign Immunities Act*, 28 U.S.C. 1976, §§ 1602-1611.
[61] *State Immunity Act* 1978 (R.-U.), c. 33.
[62] C. CHENEVIERE et C. VERDURE, « Saisie-arrêt et immunité d'exécution de la Communauté européenne », *J.D.E.*, n°133, 15 novembre 2006, p.257.

une ingérence dans la souveraineté de l'État condamné, l'exécution forcée qui s'ensuivrait sur ses biens représente une atteinte d'une intensité supérieure[63].
Le but de cette protection provient du fait que les biens de l'État sont destinés, selon la jurisprudence arbitrale, « à assurer les besoins d'un peuple, sa santé et sa sécurité »[64]. Subordonner cette protection au droit individuel d'accès à l'exécution effective des décisions de justice reviendrait à faire primer un intérêt particulier sur des droits collectifs fondamentaux.

Sur le plan jurisprudentiel, la Cour de cassation belge a affirmé pour la première fois expressément, dans un arrêt du 15 mai 2015, le principe selon lequel « l'immunité d'exécution qui est accordée aux États étrangers en vertu du droit coutumier international n'est pas absolue »[65]. Par cet arrêt la Cour entérine une jurisprudence que la grande majorité des cours et tribunaux belges avaient déjà progressivement dégagée[66]. La Cour reconnait en ce sens une immunité d'exécution restreinte pour les avoirs des État étrangers détenus chez Euroclear.

Sur le plan législatif, cette évolution a été codifiée et amplifiée par l'introduction en 2015 l'article 1412*quinquies* du Code judiciaire consacré à l'immunité d'exécution des biens des puissances étrangères, dans la perspective de l'adhésion prochaine de la Belgique à la Convention de 2004[67]. Son premier paragraphe pose le principe d'insaisissabilité des biens appartenant aux puissances étrangères. Et son second paragraphe ménage une exception décisive en faveur des biens utilisés ou destinés à être utilisés par la puissance étrangère à des fins autres que les services publics non commercial, situés sur le territoire du Royaume, qui peuvent faire l'objet d'une saisie, sous réserve que celle-ci entretienne un lien suffisant avec l'entité visée par le titre exécutoire[68]. L'article opère ainsi la *summa divisio* entre biens affectés à des missions de service public et biens à vocation commerciale de l'État étranger[69].

---

[63] S. El SAWAH, « L'immunité juridictionnelle des États étrangers : l'unification des deux immunités », *Les immunités des États et des organisations internationales*, Bruxelles, Larcier, 2011, p.666.
[64] S. El SAWAH, *op.cit.*, p.665
[65] Cass. (1re ch.), 15 mai 2015, C.14.0459.N, *Tradcas 2015,* p.153, disponible sur https://cass.be/pdf/tradcas_2015.pdf.
[66] P. d'ARGENT, A. de VAUCLEROY, F. DOPAGNE et E. LANOTTE, « Jurisprudence belge relative au droit international public », *R.B.D.I.*, 2018/1, p. 235, §71.
[67] P. d'ARGENT, A. de VAUCLEROY, F. DOPAGNE et E. LANOTTE, *ibidem.,* §72.
[68] Loi du 23 août 2015 insérant dans le Code judiciaire un article 1412 quinquies régissant la saisie de biens appartenant à une puissance étrangère ou à une organisation supranationale ou internationale de droit public, *M.B.,* 3 septembre 2015.
[69] P. d'ARGENT, A. de VAUCLEROY, F. DOPAGNE et E. LANOTTE, *op.cit.,* p.235, §72.

Dans ce cadre, la saisissabilité des avoirs de la BCR détenus chez Euroclear dépend de cette *summa divisio*. La section suivante démontre, au regard des fonctions propres d'une banque centrale et de la jurisprudence internationale, que ces avoirs ressortissent intégralement à la catégorie *jure imperii* et bénéficient à ce titre d'une protection renforcée.

Section 2 – Statut spécial des banques centrales

La Banque centrale de Russie est un organe de l'État russe. Cette affirmation, que le droit international consacre sans ambiguïté malgré l'autonomie opérationnelle dont jouissent les banques centrales, emporte une conséquence directe[70] : les avoirs qu'elle détient sont traités comme des biens souverains, et à ce titre, placés sous le bouclier de l'immunité d'exécution.

La protection des banques centrales est généralement présentée comme quasi absolue, afin de garantir la stabilité et la sécurité financière[71]. Dans un contexte contemporain marqué par l'importance croissante des réserves de change et des interventions monétaires, ce rôle apparaît central. Elles sont « investies d'un monopole d'émission des billets de banque […] et chargées d'une fonction intéressant la prospérité économique de la collectivité toute entière puisqu'elles doivent régulariser le commerce de l'argent »[72]. Dotées d'un statut ambigu en droit international, elles participent à la fois à des missions liées à la souveraineté monétaire et conduisent en parallèle des activités à caractère commercial.

Dans cette perspective, une partie de la doctrine a envisagé de transposer le critère fonctionnel distinguant les actes commerciaux et de souveraineté aux activités des banques centrales, ce qui pourrait, en théorie, conduire à exclure l'immunité pour certaines opérations de marché[73]. Cette approche restrictive permet certes d'écarter l'immunité pour les actes de gestion commerciale (*jure gestionis*), tout en maintenant une protection rigoureuse pour les actes de puissance publique (*jure imperii*). Cependant, le gel atteint indistinctement l'ensemble des comptes, qu'ils soient affectés à des fonctions régaliennes ou à des opérations de nature commerciale. Les fonds

[70] C.P.A., *JSC CB PrivatBank c. Fédération de Russie*, aff. 2015-21, 4 février 2019, § 237.
[71] I. W. BRUNK, *op. cit.,* p. 1618.
[72] Sentence arbitrale, *Affaire relative à l'or de la Banque nationale d'Albanie*, 20 février 1953, *Rec. sent. arb.,* vol. 12, p.47.
[73] E. CASTELLARIN, « Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite : rétorsion ou contre-mesure ? », *op.cit.,* p. 10.

qui ont été immobilisés se définissent comme « les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature [et] des ressources économiques définies comme les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds, mais qui peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services »[74]. On en déduit que les mesures de gel tendent à viser l'ensemble des avoirs sans distinction selon leur affectation concrète.

La Cour internationale de Justice a par ailleurs confirmé, dans son arrêt du 30 mars 2023, que l'exercice de l'activité proprement souveraine d'une banque centrale peut passer par certaines transactions à première vue commerciales mais qui sont « inséparables des fonctions souveraines » de l'institution[75]. Ce principe est directement transposable à la BCR considérant que même si certaines opérations de gestion des réserves pourraient paraitre de nature commerciale, elles demeurent indissociables de la fonction monétaire souveraine qui leur est assignée. Il serait donc juridiquement contestable d'écarter l'immunité de la BCR au motif que ses avoirs seraient affectés à des opérations de marché.

Par ailleurs, l'article 21 de la Convention de 2004 accentue ce constat et accorde aux biens d'une banque centrale une protection spéciale, en les présumant affectés à des fins souveraines sans qu'il soit nécessaire de le démontrer au cas par cas[76]. Bien que la Convention ne soit pas en vigueur, cette disposition reflète un consensus émergent en droit coutumier autour d'un critère minimal soit l'affectation des avoirs aux fonctions spécifiques de la banque centrale suffit, en elle-même, à déclencher la protection de l'immunité d'exécution, indépendamment de la nature concrète des opérations réalisées. Cette protection s'explique du fait que les mesures de contrainte pesant sur les biens portent une atteinte qualitativement plus grave à l'autonomie étatique car elles touchent directement la capacité d'un État à conduire ses politiques publiques et administrer ses ressources propres. C'est une vérité à considérer avec prudence dans le contexte contemporain depuis que la gestion des réserves de change constitue un instrument central de la souveraineté économique des États[77]. Enfin, aux termes de l'article 3 de la loi fédérale russe du 10 juillet 2002, la réalisation de bénéfices ne constitue pas l'objet

[74] A. d'ORNANO, *op.cit.,* p. 453.
[75] C.I.J., *Certains actifs iraniens (Iran. c. Etats-Unis),* arrêt du 30 mars 2023, §§50-52.
[76] Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, adoptée à New York le 2 décembre 2004, art. 21(1)(c).
[77] Ph. WEBB, « Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine », *European Parliamentary Research Service,* étude, 23 février 2024, p.6, disponible sur europarl.europa.eu.

de la Banque centrale de Russie[78]. Cette reconnaissance interne atteste que les avoirs de la BCR sont exclusivement affectés à des fonctions souveraines et satisfont pleinement au critère posé par l'article 21(1)(c) de la Convention de 2004.

Les avoirs de la BCR bénéficient donc d'une protection renforcée au titre de l'immunité d'exécution, tant en droit international coutumier qu'en droit belge. Une question distincte et plus délicate se pose néanmoins : si l'objet de la mesure est protégé, le gel administratif adopté sans intervention judiciaire relève-t-elle du champ d'application de ce régime ? C'est précisément cette interrogation que la section suivante résout.

Section 3 – Immunité d'exécution limitée aux actes judiciaires ?

Comme dit précédemment, le gel des avoirs de la BCR a été adopté par voie exécutive, sans intervention d'aucun organe juridictionnel. S'interpose alors une question préalable et déterminante : le régime de l'immunité d'exécution s'étend-il aux mesures administratives, ou se limite-t-il aux seules procédures judiciaires ? Le champ d'application de l'immunité d'exécution fait l'objet d'un débat doctrinal intense que Janig expose avec précision**,** révélant l'absence de consensus universel sur la portée des mesures de contrainte non judiciaires[79].

a. L'approche restrictive

La théorie restrictive soutient que l'immunité d'exécution ne protège les biens souverains qu'envers les mesures prises dans le cadre de procédure judiciaires. Trois séries d'arguments la sous-tendent.

Le premier est textuel. L'article 5 de la Convention des Nations Unies énonce que « l'État jouit, pour lui-même et pour ses biens, de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État »[80]. Ses articles 18 et 19 régissent respectivement les « mesures de contrainte antérieure au

[78] Loi fédérale de la Fédération de Russie n° 86-FZ du 10 juillet 2002 relative à la Banque centrale de la Fédération de Russie, art.3.
[79] P. JANIG, *op. cit.,* p.185.
[80] Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens,2004, art. 5.

jugement » et « postérieure au jugement », toutes deux explicitement rattachées à des procédures judiciaires[81]. La Convention ne vise ainsi que « la juridiction des tribunaux »[82], ce qui exclut les mesures administratives telles que le gel car aucun juge n'est intervenu[83]. Cet argument procède donc d'une lecture littérale du droit conventionnel. Suivant cette conception littérale, si le texte ne mentionne que les tribunaux, c'est que le régime de l'immunité n'a jamais été conçu pour s'étendre aux actes exécutifs.

Le deuxième est distinct dans sa nature, car il ne procède pas du texte mais de la pratique étatique, c'est-à-dire du comportement des États qui révèle leur conviction juridique. Ruys relève en effet que les États favorables aux mesures de gel se sont abstenus de prendre position sur l'applicabilité de l'immunité dans ce contexte, sans jamais affirmer qu'elle s'y appliquerait[84]. Or, en droit international coutumier, *l'opinio juris* requiert une conviction juridique explicite et partagée et son absence ne permet pas de conclure à l'existence d'une norme coutumière prohibant les mesures non judiciaires[85].

Le troisième argument est jurisprudentiel. Dans l'affaire *Timor-Leste c. Australie*, l'Australie a soutenu devant la CIJ que trois éléments essentiels doivent être réunis pour que l'immunité s'applique : il doit exister une « procédure », devant un « tribunal » de l'État du for, dirigée contre un État étranger[86]. Webb abonde dans ce sens et conclut que l'objectif premier de l'immunité étatique est d'empêcher qu'un État soit « juge des actes d'un autre État »[87].

b. <u>L'approche extensive</u>

A l'opposé, une école extensive soutient que l'immunité d'exécution en tant que corollaire du respect de la souveraineté étatique, doit nécessairement couvrir les actes de l'exécutif et du

[81] Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, *précitée,* art. 18 et 19.
[82] P. JANIG, *op. cit.*, p.183.
[83] I.W. BRUNK, *op.cit.,* p.1633, cité par P. JANIG, *op. cit.,* p.185.
[84] T. RUYS, « Immunity, Inviolability and Countermeasures », *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law,* T. Ruys, N. Angelet et L. Ferro (dir.), Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 684, cité par P. Janig, op. cit., p. 185.
[85] C.I.J., *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie),* arrêt du 3 février 2012, §55.
[86] C.I.J., *Questions relatives à la saisie et à la détention de certains documents et données (Timor-Leste c. Australie),* contre-mémoire de l'Australie, 2014, § 5. 104.
[87] Ph. WEBB, « Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine », *op.cit.,* p.13.

législatif. Janig soutient en effet que cantonner l'immunité aux seules procédures judiciaires créerait une lacune systémique incompatible avec le principe d'égalité souveraine : dès lors qu'un gouvernement bloque des fonds, il exerce une contrainte souveraine qui, par sa nature et ses effets, ne se distingue pas fondamentalement d'une saisie judiciaire. Réserver la protection aux seules mesures judiciaires reviendrait à ignorer la réalité du pouvoir contemporain, où les États recourent de plus en plus à des instruments unilatéraux pour contourner précisément ce bouclier.

Plusieurs auteurs partagent cet avis, en soulignant que dans la quasi-totalité des systèmes juridiques, les branches de l'État s'imbriquent les unes dans les autres : une mesure exécutive du gel ou de saisie comporte nécessairement une dimension quasi-judiciaire, en ce qu'elle repose sur une appréciation de l'illicéité du comportement de l'État cible[88]. Bien que la convention de 2004 semble viser prioritairement les mesures judiciaires, le Commentaire de l'article 18 du Projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, n'exclut pas expressément les mesures non judiciaires produisant les mêmes effets équivalents[89].

Ces deux approches aboutissent à des conclusions radicalement opposées quant à la licéité du gel administratif des avoirs de la BCR. Pour les départager, la section suivante abandonne le critère organique au profit du critère fonctionnel fondé non sur l'auteur de la mesure mais sur ses effets concrets.

Section 4 – Le critère fonctionnel : l'effet de contrainte comme facteur déterminant

Pour trancher le débat entre approche restrictive et approche extensive, la jurisprudence internationale a progressivement dégagé un critère de départage qui ne repose ni sur la nature de l'organe dont émane la mesure ni sur sa désignation formelle, mais sur ses effets concrets sur l'entité souveraine visée. Ce critère fonctionnel trouve son expression la plus aboutie dans l'affaire *Djibouti c. France*, dans laquelle la Cour internationale de Justice a précisé que le

[88] O.A. HATHAWAY, M.M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit*., pp. 1001-1003.
[89] C.D.I., Commentaire de l'article 18 du Projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, *Ann. C.D.I.,* 1991, vol. II, partie 2, p. 59, §§1-4.

facteur déterminant pour apprécier une mesure d'atteinte à l'immunité est de savoir si l'entité concernée est soumise à un « acte de contrainte »[90].

Cela avait été anticipé dans l'affaire du *Mandat d'arrêt (2002)* où la Cour avait rappelé que l'immunité protège un État contre toute mesure qui l'empêche d'exercer librement ses fonctions souveraines, sans que la nature de l'organe dont émanent ces mesures soit déterminante[91]. Ces deux arrêts mènent à la même fin ; ce qui déclenche la protection de l'immunité, c'est l'effet produit sur la capacité de l'entité souveraine à exercer ses fonctions, non la forme juridique de la mesure qui le produit.

Appliqué au gel des avoirs de la BCR, ce raisonnement conduit à une conclusion claire. En rendant indisponibles les avoirs de la BCR et en paralysant ainsi sa politique monétaire souveraine, le gel administratif produit des effets matériellement identiques à ceux d'une saisie judiciaire. Ainsi, c'est l'effet de contrainte qui commande l'application du régime de l'immunité d'exécution, et cet effet est ici incontestable.

Ce constat ne clôt pas l'analyse mais déplace l'enjeu : établir qu'une mesure viole l'immunité souveraine n'équivaut pas à la condamner définitivement. Il reste à examiner si une règle de droit international peut en exclure l'illicéité. C'est précisément l'objet de la section suivante, qui confronte le gel au régime des contre-mesure pour déterminer si ce dernier offre la justification juridique que l'immunité refuse.

Section 5 – Le gel comme contre-mesures

Le gel s'étant révélé contraire à l'immunité souveraine, il reste à vérifier si le régime des contre-mesures peut en exclure l'illicéité. La Partie II examinera ces conditions de manière approfondie dans le contexte plus contesté de la confiscation. Il s'agit ici de procéder à une vérification liminaire que le gel les satisfait.

[90] C.I.J., *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, arrêt du 4 juin 2008, §170 (la Cour était saisie d'une demande tendant à faire constater que la France avait violé l'immunité de juridiction du chef de l'État djiboutien en refusant d'exécuter une commission rogatoire et en convoquant le procureur général de Djibouti comme témoin ; la cour a apprécié l'atteinte à l'immunité non pas en fonction de la nature formelle des actes accomplis, mais en recherchant s'ils produisaient un effet de contrainte sur l'entité souveraine).
[91] C.I.J., *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (RDC c. Belgique),* arrêt du 14 février 2002, §§54-55.

L'enjeu est particulièrement aigu s'agissant du gel prolongé : si le gel initial pouvait se fonder sur le cadre autonome des sanctions de l'Union européenne, son maintien indéfini à des fins réparatrices appelle un fondement complémentaire en droit international général (voir *supra,* Chapitre 1, section 2, point d). La présente section vérifie ce double fondement : le critère fonctionnel retenu à la section précédente ayant qualifié le gel initial de mesure contraire à l'immunité, celui-ci doit être justifié par le régime des contre-mesures, tout comme le gel prolongé par le Règlement (UE) 2025/2600 qui, en perdant son caractère temporaire, ne peut plus se fonder sur le seul cadre autonome des sanctions de l'Union. De plus, ce maintien indéfini a des répercussions contentieuses concrètes. La BCR a introduit le 27 février 2026 un recours devant le Tribunal de l'Union européenne contestant le règlement prolongeant le gel de manière indéterminée, en invoquant notamment la violation de l'immunité souveraine[92]. C'est ce moyen aussi que le régime des contre-mesures, examiné ici, vise à réfuter.

En application des Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (*Articles on Responsability of States for Internationally Wrongful Acts,* ci-après « ARSIWA »), le gel doit satisfaire à trois conditions cumulatives pour être licite à titre de contre-mesure. Conformément à la jurisprudence *Gabčíkovo-Nagymaros,* les contre-mesures doivent avoir « pour but d'inciter l'État auteur du fait illicite à s'acquitter de ses obligations » et être « autant que possible réversibles »[93]. Elles doivent en outre être proportionnées au préjudice subi, au sens de l'article 51 des ARSIWA[94].

S'agissant de la condition d'incitation, précisons d'emblée que l'article 49 des ARSIWA exige que la contre-mesure soit prise dans le but d'inciter l'État responsable à s'acquitter de ses obligations[95] et non qu'elle y parvienne effectivement. La mesure s'apprécie dès lors à l'aune de sa finalité et pas du résultat. Le gel rempli cette condition quand bien même il échoue à modifier le comportement de la Russie. L'absence de réaction de la Russie depuis 2022 ne prive pas le gel de sa licéité au titre des contre-mesure mais en atteste paradoxalement la nécessité.

[92] Banque centrale de Russie, « Bank of Russia challenges European Union Council Regulation of 12 December 2025 before the court of the EU in Luxembourg », *communiqué de presse,* 3 mars 2026, disponible sur cbr.ru : le recours a été introduit le 27 février 2026 devant le Tribunal de l'Union européenne sur le fondement de l'article 263 TFUE ; P. KEHL, « Central Bank Sanctions Return to the CJEU », *EJIL : Talk !* 2026.
[93] C.I.J., *Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, arrêt du 25 septembre 1997, § 87.
[94] ARSIWA, art. 51.
[95] ARSIWA, art.49.

La guerre d'agression initiale de la Russie forme au surplus un fait internationalement illicite continu qui justifie le maintien de contre-mesures tant que l'agression se poursuit. Par ailleurs, le refus de s'acquitter de l'obligation de réparation constitue en lui-même un fait internationalement illicite continu distinct au sens de l'article 2, lu conjointement avec l'article 31 des ARSIWA[96]. Dès lors, le maintien du gel n'est pas seulement justifié par la guerre d'agression initiale de la Russie, mais également par son omission persistante de payer les réparations dues[97]. Pour la situation belge, ce raisonnement a une portée pratique directe : il signifie que le gel des avoirs à Euroclear peut être maintenu après la fin de la guerre, aussi longtemps que la Russie n'aura pas satisfait son obligation de réparation.

S'agissant de la proportionnalité, elle ne pose pas de difficulté eu égard au nombre des vies perdues et à l'ampleur des dommages causés à l'Ukraine, estimés à 588 milliards de dollars selon le RDNA5 de février 2026, un montant supérieur au total des avoirs gelés.

S'agissant enfin de la réversibilité, la mesure peut être levée à tout moment dès que la Russie cesserait son agression et procéderait à la réparation des dommages causés, ce que les États du G7 ont réaffirmé dans leur engagement à maintenir le gel jusqu'à la cessation de l'agression et la réparation des dommages[98].

Le gel satisfait ainsi aux trois conditions cumulatives des contre-mesures. Cette démonstration a toutefois une portée précise, elle vaut pour le gel, et pour lui seul. La confiscation du capital souverain soulève des questions d'une nature différente, qui ne peuvent être résolues par le même raisonnement. C'est à cette démonstration que s'attache la Partie II.

Section 6 – Une catégorie intermédiaire : les revenus « extraordinaires » issus des avoirs immobilisés

Entre cette immobilisation du capital et l'hypothèse plus radicale de sa confiscation, s'insère une catégorie intermédiaire juridiquement distincte, celle des revenus générés par les avoirs

[96] ARSIWA, art. 2 et 31.
[97] O.A. HATHAWAY, M.M. MILLS et T. M. POSTON, « War Reparations: The Case for Countermeasures», *Stanford Law Review*, vol. 76, 2024, pp. 1019-1023.
[98] G7, *Communiqué du Sommet d'Apulia*, 14 juin 2024, p.3, §4, disponible sur https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Apulia-G7-Leaders-Communique.pdf.

immobilisés. C'est cette dissociation entre capital souverain et revenus qui ouvre la voie à la solution belge analysée en Partie II.

Ces revenus occupent une position singulière, ils proviennent d'une stratégie qui n'est ni une prolongation de l'immobilisation, ni une atteinte au capital et forment une catégorie autonome dont le régime juridique doit être établi indépendamment.

Ces flux ne sauraient être réduits à des simples « intérêts » sans nuance. En réalité, il n'est pas certain qu'ils se confondent juridiquement avec de tels produits financiers classiques, dans la mesure où ils résultent d'une accumulation exceptionnelle de liquidités liée à l'impossibilité de restituer les fonds à leur titulaire[99]. L'immobilisation des avoirs de la BCR a en effet entrainé une accumulation inattendue de soldes de trésorerie au bilan des dépositaires centraux de titres, générant des recettes exceptionnelles estimées à 4 à 5 milliards d'euros par an[100].

Pour comprendre pourquoi ces revenus échappent structurellement à l'immunité souveraine, il faut retracer leur origine. L'importante portion de titres déposés par la BCR chez Euroclear est arrivée à échéance depuis 2022 : remboursés par leurs émetteurs et convertis en liquidités, ces fonds ne peuvent être ni réinvestis ni restitués à leur titulaire sanctionné. Or, en droit bancaire belge, ces sommes ne constituent plus des avoirs dont la Russie serait propriétaire[101], elles deviennent une créance de la BCR sur Euroclear, lequel en est temporairement détenteur[102]. Euroclear, ne pouvant pas restituer ces fonds à la Russie, les a déposés auprès de la Banque centrale européenne (ci-après BCE), qui lui verse en retour des intérêts. Cependant, ces intérêts ne bénéficient pas à la BCR. Le considérant 19 du Règlement (UE) 2024/576 le confirme expressément : les soldes de trésorerie des dépositaires centraux de titres ne rapportent aucune rémunération pour leurs clients[103].

Une difficulté supplémentaire, mise en évidence par Dopagne, tient à la détermination même de la nature juridique de ces recettes exceptionnelles. Avant même de s'interroger sur

[99] F. DOPAGNE, *op. cit.,* p.158.
[100] F. DOPAGNE, *ibidem,* p.158.
[101] Règlement (UE) 2024/576 du Conseil du 12 février 2024 modifiant le règlement (UE) n°833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E., L., 14 février 2024,* cons.20.
[102] X, diplomate européen, entretien réalisé en avril 2026, source confidentielle, traduction et reformulation de l'auteur.
[103] Règlement (UE) 2024/3192 du 16 décembre 2024 relatif à la mobilisation des recettes tirées des avoirs de la banque centrale russe immobilisés, *J.O.U.E.,* L., 2024, préambule, cons. 6.

l'applicabilité de l'immunité, il faut établir à qui ces revenus appartiennent. Si ils sont juridiquement attribuables à la BCR, l'immunité peut s'appliquer sinon, ils échappent par principe au champ des immunités étatiques.

Le cadre juridique européen répond à cette question. La Décision (PESC) 2024/577 précise en effet la nature de ces flux financiers : les revenus extraordinaires générés par l'immobilisation « ne doivent pas être mises à la disposition de la Banque centrale de Russie en vertu des règles applicables, même après la discontinuation de l'interdiction des transactions »[104]. Le considérant 19 en tire la conséquence juridique décisive : dès lors que ces revenus résultent nécessairement de la mise en œuvre des mesures restrictives, les dépositaires centraux « ne peuvent s'attendre à tirer un bénéfice économique indu et involontaire »[105] de leur situation.

Euroclear perçoit donc des intérêts estimés entre 3 et 5 milliards d'euros par an selon les niveaux de taux sans obligation contractuelle de les reverser à la Russie. Ce sont ces revenus extraordinaires, nés de circonstances exceptionnelles liées aux sanctions et appartenant juridiquement à Euroclear plutôt qu'à leur déposant d'origine, que les praticiens ont qualifiés de *profits d'aubaine.*

En appartenant juridiquement à Euroclear plutôt qu'à la BCR, ces revenus échappent au régime de l'immunité souveraine ouvrant des marges de manœuvres inédites pour les États. Cette dissociation entre capital souverain et revenus constitue le pivot juridique sur lequel repose la solution belge qui est la seule voie permettant, à ce jour, de mobiliser une partie des avoirs russes au profit de l'Ukraine sans franchir la ligne de l'immunité souveraine que la partie II a pour ambition d'analyser.

[104] Décision (PESC) 2024/577 du Conseil du 12 février 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E,* L., 14 février 2024, cons. 18.
[105] Décision (PESC) 2024/577 du 12 février 2024 *précitée,* cons.19.

Partie II – La mobilisation des avoirs russes au profit de l'Ukraine : entre contournement prudent et dépassement contesté de l'immunité

Les 300 milliards d'euros d'avoirs russes gelés chez des dépositaires occidentaux dont 185 milliards concentrés chez Euroclear à Bruxelles représentent une masse financière sans précédent, immobilisée non pas par traité mais par décision exécutive unilatérale. Face à une reconstruction estimée à 588 milliards de dollars selon la RDNA5 de février 2026, et en l'absence de tout mécanisme institutionnel opérationnel, la question de la mobilisation de ces avoirs s'est rapidement imposée comme l'enjeu central du débat juridique international. Mais comme l'a rappelé la CIJ dans l'affaire des *Immunités juridictionnelles* de 2012[106], même les violations graves du droit international ne font pas naitre d'exception coutumière à l'immunité d'exécution. L'ampleur du préjudice subi par l'État victime ne saurait en soi justifier une dérogation au régime de l'immunité, lequel conserve son autonomie normative indépendamment de la gravité du fait internationalement illicite sous-jacent.

Après avoir établi que l'obligation de réparation est juridiquement fondée mais institutionnellement inaboutie (Chapitre 1), la Partie II démontre que la solution belge est, à ce jour, la réponse la plus viable juridiquement face aux contraintes structurelles que la Chapitre 2 met en évidence.

Chapitre 1 – Une obligation de réparation juridiquement établie mais institutionnellement inaboutie

Section 1 – La reconnaissance du principe de réparation

L'obligation de réparation incombant à la Russie trouve son fondement dans le droit international coutumier, codifié à l'article 31 des ARSIWA : l'État responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par son fait internationalement illicite. Ce principe,

[106] C.I.J., *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie),* arrêt du 3 février 2012, §§ 91-96 et 113-114.

consacré par la CPJI dans l'affaire *Usine de Chorzów*, exige que la réparation « efface toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablisse l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis »[107]. Appliqué à l'agression russe, ce principe signifie que la Russie est tenue de réparer l'ensemble des dommages qu'ils soient matériels, immatériels, infrastructurels et humanitaires causés depuis février 2022. En septembre 2022, le Président Zelensky l'a rappelé devant l'Assemblée générale en affirmant que la Russie « *should pay for this war with its assets* »[108]. Les résolutions de l'Assemblée générale exhortant la Russie à réparer[109] confirment cette obligation sans en être le fondement. Ne revêtant pas de force contraignante et n'ayant pas emporté l'adhésion unanime des États membres[110], elles ne sauraient à elles seules écarter les règles relatives à l'immunité d'exécution, lesquelles conservent leur autonomie normative.

L'agression ne forme pas une violation ordinaire, elle porte atteinte à une obligation *erga omnes* au sens de l'affaire *Barcelona Traction[111] ;* due envers la communauté internationale dans son ensemble dont l'interdiction à l'agression est l'exemple par excellence[112]. L'article 41 des ARSIWA impose dès lors aux États de coopérer pour mettre fin à cette violation par des moyens licites, et l'article 48 confère aux États non directement lésés le droit d'en exiger la réparation dans l'intérêt de l'État victime[113]. Le gel des avoirs par les membres du G7 s'inscrit dans cette logique de coopération collective étant le fondement des réactions des États tiers face aux violations graves de droit international[114]. La légitimité des contre-mesures collectives adoptées par les membres du G7 et de l'Union européenne ainsi que ces conditions et limites seront examinées au Chapitre 3.

La question qui en découle est de savoir si les États tiers pourraient non seulement exiger cette réparation, mais aussi en assurer eux-mêmes l'exécution en confisquant les avoirs gelés de la BCR et en en affectant le produit à la reconstruction de l'Ukraine [115] ? C'est dans ce contexte

[107] C.P.I.J., *Usine de Chorzow (Allemagne c. Pologne),* arrêt du 13 septembre 1928, Série A, n°17, p.47.
[108] Nations Unies, *A/77/PV.7*, 21 septembre 2022, p.52.
[109] Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/ES-11/5, 14 novembre 2022 ; Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/ES-11/1, 2 mars 2022.
[110] I. BRUNK, « Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds », *op.cit.*, p. 30.
[111] C.I.J., *Barcelona Traction, Light and Power Company* (Belgique c. Espagne), arrêt du 5 février 1970, § 34.
[112] M. T. KAMMINGA, « Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets : A Permissible Third-Party Countermeasure? », *Netherlands International Law Review*, vol. 70, 2023, p.7.
[113] ARSIWA, art. 41 et 48.
[114] M. T. KAMMINGA, *op. cit.,* p.7.
[115] M. T. KAMMINGA, *op. cit*., p.10.

d'insuffisance des voies classiques que le recours aux avoirs souverains russes s'est imposée comme piste centrale afin de donner indirectement effet à l'obligation de réparation.

Si les membres du G7 et l'Union européenne sont fondés à exiger de la Russie qu'elle répare les dommages causés à l'Ukraine, l'article 48 ne les autorise pas pour autant à se substituer à elle dans l'exécution de cette obligation. Comme le relève Brunk, une telle exécution d'office « se heurte à une difficulté structurelle inhérente au régime des contre-mesures : celles-ci ont pour fonction d'inciter l'État responsable à s'exécuter volontairement, non de remplacer cette exécution volontaire par un prélèvement unilatéral forcé »[116]. Cette limite se double d'un obstacle pratique : l'Ukraine, créancière des réparations, ne détient pas la garde des avoirs russes gelés, tandis que les États qui en assurent la conservation ne sont pas titulaires d'un droit propre à la réparation. Ce décalage entre le créancier et les détenteurs effectifs prive les voies classiques de toute portée opérationnelle. A cela s'ajoute l'absence de toute juridiction internationale capable d'imposer à la Russie l'exécution à cet effet, et le Conseil de sécurité paralysé par le veto russe. Cette double insuffisance structurelle et institutionnelle est documentée à la section 2.

Section 2 – L'absence de mécanisme institutionnel

Si l'obligation de réparation est solidement établie en droit international, ses modalités de mise en œuvre ont historiquement reposé sur des cadres juridiques spécifiques. Les mécanismes de réparation à grande échelle ont généralement été mis en place selon quatre modalités principales : la défaite totale assortie d'une capitulation sans condition, une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies, le consentement de l'État responsable dans le cadre d'un règlement négocié, ou l'exécution d'une décision rendue par une juridiction internationale[117]. Les traités de Versailles et les conférences de Yalta et Potsdam illustrent les deux premières[118].

[116] I. BRUNK, *op. cit*., pp.1654-1656.
[117] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.*, p. 975.
[118] H. JOBSTL et D. ROSENBERG, « The Humanization of War Reparations : Combatant Deaths and Compensation in Unlawful Wars », *Michigan Journal of International Law*, 2024, vol. 45, p.53.

Or, dans le cas ukrainien, aucune de ces voies n'est, à ce stade, praticable. La Russie bloque toute résolution contraignante du Conseil de sécurité par son droit de veto et n'a manifesté aucune volonté de négocier une réparation.
Sur le plan juridictionnel, l'absence de décision exécutoire susceptible d'imposer une obligation de réparation à la Russie est tout aussi manifeste car aucune juridiction internationale ne dispose d'une base de compétence générale lui permettant d'ordonner à la Russie de réparer les dommages causés à l'Ukraine. La CIJ, dont la compétence repose sur le consentement des États, ne peut être saisie qu'en vertu d'un titre juridique spécifique, en l'espèce la Convention sur le génocide, dont le champ est strictement circonscrit et exclut toute condamnation générale à réparation pour fait d'agression[119].

Sur le plan institutionnel, l'Assemblée générale a progressivement construit un cadre normatif de référence. La résolution 60/147 consacre le principe selon lequel les États doivent s'efforcer de créer des programmes nationaux de réparation et d'assistance aux victimes lorsque la partie responsable n'est pas en mesure ou n'accepte pas de s'acquitter de ses obligations[120]. La résolution ES-11/5 franchit une étape supplémentaire en recommandant la création d'un mécanisme international de réparation, qui est certes dépourvue de force contraignante mais politiquement significative en ce qu'elle traduit un consensus large sur la nécessité d'une réponse institutionnelle[121]. Cette réponse qui est le socle sur lequel repose la légitimité de la Commission internationale des réclamations établie en décembre 2025.
Le précédent irakien illustre ce que peut produire un mécanisme institutionnel robuste. La Commission d'indemnisation des Nations Unies, créée après l'invasion du Koweït sur le fondement du Chapitre VII de la Charte, a distribué plus de 52 milliards de dollars sur la base de décisions juridiquement contraignantes. Ce modèle est néanmoins structurellement inaccessible en l'espèce car la Russie dispose d'un droit de veto au Conseil de sécurité qui bloque toute résolution en ce sens.[122].

En droit international contemporain, l'effectivité de l'obligation de réparation dépend donc en pratique de mécanismes *ad hoc*, subordonnés au consentement de l'État responsable ou à une autorisation du Conseil de sécurité qui représentent deux voies bloquées. A l'inverse, des

[119] C.I.J., Allégations de génocide *(Ukraine c. Fédération de Russie),* exceptions préliminaires, arrêt du 2 février 2024.
[120] Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/147, 16 décembre 2005, annexe, §16.
[121] Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/ES-11/5, 14 novembre 2022, § 3.
[122] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.,* p. 993.

pratiques plus récentes témoignent de tentatives de contournement par des mécanismes unilatéraux. Par exemple, le transfert par les Etats-Unis d'une partie des avoirs de la banque centrale afghane vers un fonds fiduciaire destiné à la population illustre une forme d'utilisation indirecte d'avoirs étatiques gelés. Néanmoins, cette pratique demeure juridiquement controversée et est perçue par une partie de la doctrine comme s'apparentant à une confiscation déguisée[123], ce qui confirme que l'unilatéralisme non encadré ne saurait pallier l'absence d'un mécanisme institutionnel.

Ce déficit institutionnel n'est pas resté sans réponse. La Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, signée le 16 décembre 2025 sous l'égide du Conseil de l'Europe, constitue la tentative la plus aboutie de combler ce vide et son analyse fait l'objet du Chapitre 3. Dans l'intervalle, ce déficit explique le recours à des mécanismes alternatifs d'utilisation indirecte des avoirs gelés, parmi lesquels la solution belge occupe une place centrale (Chapitre 2). Il importe toutefois de souligner une limite juridique fondamentale de cette approche alternative : en l'absence d'une décision internationale fixant objectivement le quantum des réparations dues, toute mobilisation des avoirs gelés reste exposée à la critique d'arbitraire, ce que la Commission internationale des réclamations est conçue pour résoudre.

Chapitre 2 – Le contournement de l'immunité

Face au double déficit institutionnel et juridictionnel mis en évidence au Chapitre 1, la réponse la plus opérationnelle à ce jour n'est pas venue d'un mécanisme international mais d'une initiative nationale : la solution belge. Fondée sur la dissociation entre capital souverain et revenus privés démontrée en Partie I, elle a permis de mobiliser plusieurs milliards d'euros au profit de l'Ukraine sans franchir la ligne de l'immunité souveraine. Cette solution a ensuite été prolongée par un mécanisme de prêt adossé aux revenus futurs, avant qu'une version plus ambitieuse adossée au capital souverain lui-même soit proposée puis rejetée lors du Conseil européen de décembre 2025.

[123] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON*, ibidem,* p. 978.

Section 1 – La solution belge

Face à la pression croissante en faveur d'une confiscation directe des avoirs russes, les autorités belges ont délibérément choisi de réorienter le débat. Plutôt que de s'engager sur le terrain juridiquement incertain de la confiscation du capital souverain, elles ont identifié dans les revenus extraordinaires d'Euroclear une catégorie d'avoirs susceptible d'échapper structurellement au régime des immunités (Partie I, Chapitre 2, Section 6). Dans un premier temps, la Belgique a prélevé une taxe sur les bénéfices nets générés par les avoirs russes immobilisés chez Euroclear et en a affecté les recettes au soutien de l'Ukraine. L'Union européenne a ensuite franchi une étape supplémentaire en décidant, par le Règlement (UE) 2024/576, de mobiliser directement ces bénéfices nets à hauteur de 99,7%, sans passer par le mécanisme fiscal intermédiaire.

La légitimité juridique de cette démarche repose sur un double fondement normatif. D'une part, le Règlement (UE) 2024/576 affirme au considérant 21 que ces revenus « ne constituent pas des avoirs souverains » [124] et que les règles protégeant ces derniers ne leur sont pas applicable. D'autre part, le Conseil de l'UE fonde sa mesure de contribution de 99,7% sur les articles 17 et 52 de la Charte des droits fondamentaux, confirmant qu'il traite Euroclear comme propriétaire de ces recettes[125] et que la mesure, bien que d'une intensité quasi-confiscatoire à l'égard d'Euroclear, est justifiée et proportionnée au regard des objectifs de la politique étrangère commune[126]. Ce raisonnement est juridiquement cohérent : en traitant Euroclear comme propriétaire des recettes exceptionnelles, le Conseil évite de se placer sur le terrain de l'immunité souveraine qui ne protège que les biens de l'État russe et se place sur celui du droit commun de la régulation des dépositaires centraux de titres, terrain sur lequel l'immunité n'a pas vocation à s'appliquer. Cela ne relève pas du droit des sanctions ou de la responsabilité internationale[127]. Ce cadre régulatoire confère à la mesure une légitimité distincte de celle des contre-mesures en ce qu'elle ne nécessite ni de démontrer la violation d'une obligation par la Russie ni de satisfaire aux conditions cumulatives des ARSIWA.

[124] Règlement (UE) 2024/576 du Conseil du 12 février 2024 modifiant le règlement n° 833/2014/UE concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, cons. 21.
[125] F. DOPAGNE, *op. cit.*, p. 165.
[126] Règlement (UE) 2024/576, précit., cons. 21, art.4.
[127] Règlement (UE), 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2024 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, *J.O.U.E*, L., 28 octobre 2024, art. 4.

Ce double ancrage dans le droit commun de la régulation des dépositaires centraux d'une part, et dans la Charte des droits fondamentaux d'autre part confère à la solution belge une légitimité structurellement différente de celle qu'auraient pu offrir les contre-mesures collectives ou la légitimité défense collective, dont la licéité demeure, comme on le verra au Chapitre 3, profondément contestée.

Cette qualification n'est toutefois pas unanimement admise. Les institutions onusiennes ont affirmé en 2015 que les avantages produits par un avoir gelé ; dividendes ou intérêts, doivent être traités comme l'accessoire du principal et soumis au même régime de gel »[128]. Dans cette perspective, si les avoirs souverains bénéficient de l'immunité d'exécution, les revenus qui en découlent devraient également y être soumis. On constate alors, une décennie plus tard, que l'Union européenne adopte une approche différente en rompant avec la logique d'unité économique entre les avoirs, dividendes, intérêts/autres revenus, faites dans le cadre des sanctions du Conseil de sécurité. Cette rupture est juridiquement défendable dans la mesure où, comme le démontre Dopagne, les revenus en cause ne résultent pas d'une relation contractuelle entre Euroclear et la BCR prévoyant une rémunération des dépôts en liquidités, mais d'une accumulation fortuite liée aux sanctions elles-mêmes[129]. Ils ne sauraient donc être assimilés à des intérêts au sens ordinaire du terme.

La mise en œuvre concrète de ce mécanisme a débuté dès mai 2024, sur le fondement de la Décision (PESC) 2024/577 et du Règlement (UE) 2024/576 du 12 février 2024. Un premier transfert des recettes exceptionnelles vers l'Ukraine a eu lieu par l'intermédiaire de la Facilité européenne pour la paix[130]. Ces fonds ont été affectés au soutien militaire, au renforcement des capacités industrielles de défense et à la reconstruction de l'Ukraine[131].

La solution belge élargie repose sur une dissociation temporelle. L'idée, défendue par Zelikow dès mai 2022[132], plutôt que d'attendre l'accumulation progressive des revenus, un prêt serait levé immédiatement sur les marchés financiers et remboursé au fur et à mesure de leur

[128] Conseil de sécurité des Nations Unies, Comité des sanctions, *Note explicative sur la terminologie du gel des avoirs*, 2015, doc. 15-01221 (F), p.3, §13.
[129] F. DOPAGNE, *op. cit.,* p. 165.
[130]E. CAZEAUX et S. KANAGASOORIAR, *op. cit.,* p.188.
[131] Conseil de l'Union européenne, « Recettes exceptionnelles générées par les avoirs russes immobilisés : le Conseil donne son feu vert à l'utilisation des bénéfices exceptionnels nets afin de soutenir les capacités d'autodéfense de l'Ukraine et sa reconstruction », *communiqué de presse,* 21 mai 2024.
[132] Ph. ZELIKOW, « A Legal Approach to the Transfer of Russian Assets to Rebuild Ukraine », *Lawfare,* 12 mai 2022, disponible sur https://www.lawfaremedia.org.

génération. Le règlement (UE) 2024/2773 a organisé le prêt de 50 milliards adossé à l'ensemble des revenus futurs[133]. La Commission européenne a versé une première tranche de 3 milliards d'euros dans le cadre du prêt ERA (*Extraordinary Revenue Acceleration*), instrument mis en place par le G7 visant à fournir environ 45 milliards d'euros d'assistance financière à l'Ukraine, remboursable grâce aux recettes générées par les avoirs russes immobilisés[134]. L'avantage décisif par rapport à la solution belge *stricto sensu* est de capitaliser par anticipation l'ensemble des revenus futurs prévisibles, transformant un flux annuel de quelques milliards en une capacité de financement immédiate de plusieurs dizaines de milliards.

Si la licéité de la solution belge au regard de l'immunité souveraine paraît solidement établie, elle ne résout pas pour autant la question de son rendement financier. Les revenus générés par les avoirs immobilisés, estimés à 3 à 5 milliards d'euros par an, restent sans commune mesure avec les besoins de reconstruction de l'Ukraine[135]. Cette insuffisance quantitative a naturellement conduit à envisager une version plus audacieuse, adossant cette fois le prêt au capital souverain lui-même. C'est l'objet de la section 2.

Section 2 – *Le Reparation Loan* adossé au capital souverain : une version ambitieuse mais rejetée par la Belgique

Le Reparation Loan, proposé dans le cadre des négociations européennes de l'automne 2025 et finalement rejeté par la Belgique, prévoyait d'adosser le prêt au capital souverain russe lui-même, qui aurait servi de garantie ultime en cas de défaut.

En septembre 2025, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a présenté devant le parlement européen un projet de prêt de réparation au profit de l'Ukraine dans lequel le capital souverain russe lui-même servirait de garantie ultime[136]. Selon les premières informations disponibles, la Commission européenne a proposé de transférer les

[133] Règlement UE 2024/2773 *précitée*, préambule, cons. 7.
[134] Commission européenne, « Commission Disburses First 3 billion euros to Ukraine of Its Part of the G7 Loan, to be Repaid with Proceeds from Immobilised Russian Assets », *communiqué de presse,* 10 janvier 2025.
[135] Banque mondiale et al., *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment* (RDNA5), février 2026, p. 6.
[136] R. BISMUTH, « L'Union européenne face au défi d'un "prêt de réparation" à l'Ukraine adossé aux avoirs russes », *Le club des juristes*, 2025, disponible sur www.leclubdesjuristes.com

avoirs russes immobilisés chez Euroclear vers un véhicule financier *ad hoc*, en échange d'obligations « zéro coupon » émises par la Commission et garanties par les États membres[137]. Le montant mobilisable était estimé à 140 milliards d'euros, transférables à l'Ukraine sous forme de prêts en 2026 et 2027, remboursables uniquement une fois que la Russie aurait payé les réparations dues. Ce montage présentait un avantage juridique non négligeable : en interposant un véhicule financier entre Euroclear et les avoirs russes, il permettait de cantonner le risque contentieux dans une entité distincte. Mais en exposant le capital souverain comme garantie ultime, il franchissait précisément la ligne que la solution belge avait évité de franchir. C'est cette ligne que la Belgique a refusé de franchir, conduisant au rejet de cette version lors du Conseil européen de décembre 2025. Le Conseil européen, lors de sa session du 23 octobre 2025, avait d'ailleurs déjà confirmé cette orientation en écartant toute mobilisation directe du capital russe et en demandant l'élaboration de solutions alternatives de financement strictement adossées aux revenus des avoirs gelés[138].

Section 3 – Les risques juridiques de la mobilisation des avoirs russes

Le *Reparation Loan* rencontre quatre séries de risques distincts qui ont finalement conduit à l'écarter dans sa version ambitieuse.

a. Le risque lié à la garantie ultime

Le premier risque tient à la garantie ultime. Dans sa version originelle, le *Reparation Loan* prévoyait que le capital souverain russe servirait de garantie de dernier recours si les revenus venaient à s'avérer insuffisants. Or, mobiliser le capital souverain à titre de garantie ultime revient, en substance, à exposer ce capital à une saisie en cas de défaut, franchissant la ligne de l'immunité d'exécution que la solution belge avait réussi à ne pas franchir.

[137] CEPA, « Frozen : Europe Struggles to Agree Ukraine Lifeline », 18 décembre 2025, disponible sur https://cepa.org/article/frozen-europe-struggles-to-agree-ukraine-lifeline/.
[138] Conseil européen, Conclusions de la réunion du 23 octobre *2025,* Doc. EUCO 19/25, Bruxelles, 23 octobre 2025, §8.

b. Le risque de dépendance structurelle au maintien du gel

Le deuxième risque tient à la dépendance structurelle du *Reparation Loan* au maintien du gel. Zelikow relève que le *Reparation Loan*, dans toutes ses versions, suppose que les avoirs russes demeurent immobilisés pendant toute la durée du remboursement du prêt[139]. Or, cette dépendance expose le dispositif à deux types de fragilités. D'une part, comme l'a démontré la Partie I, le gel prolongé ne peut se maintenir juridiquement qu'à titre de contre-mesure, laquelle est par nature conditionnelle et réversible. Si la Russie venait à s'acquitter de ses obligations de cessation et de réparation, hypothèse certes lointaine mais juridiquement pertinente, les contre-mesures devraient être levées, emportant avec elles la base même sur laquelle repose le remboursement du prêt. D'autre part, dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, il existe un système de renouvellement des sanctions selon lequel les mesures restrictives sont reconduites à l'unanimité par le Conseil tous les six mois exposant le dispositif à un éventuel blocage politique à chaque échéance. Or, si un seul État membre comme la Hongrie ou la Slovaquie oppose son veto à ce renouvellement, les avoirs russes seraient dégelés et devraient être restitués à la Russie, privant ainsi le prêt de son assiette[140]. Le deuxième volet du risque a été directement adressé par le Règlement (UE) 2025/2600 [141], adopté lors du sommet de décembre 2025 sur le fondement de l'article 122(1) TFUE qui ne requiert qu'une majorité qualifiée permettant ainsi de neutraliser le risque de veto isolé[142]. Ce choix de base juridique n'est pas sans ambiguïté : l'article 122(1) TFUE, qui habilite le Conseil à décider de mesures appropriées face à des difficultés graves dans l'approvisionnement en certains produits, a été mobilisé ici de manière extensive pour contourner l'exigence de l'unanimité de l'article 215 TFUE, qui constitue la base ordinaire des mesures restrictives à l'égard des pays tiers.

Il supprime donc l'échéance semestrielle et contribue à la viabilité du prêt en ce qu'il permet d'avancer sans les États membres opposés ; la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie[143]. Ce règlement prolonge le gel des avoirs de la Banque centrale russe de manière indéfinie, les avoirs ne pouvant être libérés qu'une fois que la Russie aura cessé son agression et procédé à la réparation des dommages. Cette solution n'est cependant pas sans risque procédural considérant que la BCR a introduit ce recours le 27 février 2026 (voir *supra,* Partie

[139] Ph. ZELIKOW, *A Fresh Look at the Russian Assets : A Proposal for International Resolution of Sanctioned Accounts,* Hoover Institution Essay, Hoover Institution Press, janvier 2025, pp. 6-7.
[140] R. BISMUTH, *op. cit*.
[141] Règlement (UE) 2025/2600 du Conseil du 12 décembre 2025, précit., art. 6(1).
[142] TFUE, art. 122(1).
[143] Conseil européen, Conclusions du 18-19 décembre 2025, Doc. EUCO 26/25, §1.

I, Chapitre 2, Section 5) contestant notamment la légitimité du recours à l'article 122 (1) TFUE, arguant que le Conseil aurait dû utiliser la procédure de l'article 215 TFUE qui requiert l'unanimité[144].

c. Le risque d'incertitude géographique

Le troisième risque tient à l'incertitude géographique. La qualification de ces revenus comme profits appartenant à Euroclear demeure par ailleurs contestable au-delà des frontières de l'Union européenne. Une fraction substantielle de ces liquidités est gérée aux Etats-Unis, au Royaume Uni, au Canada, en Australie et à Singapour, rien ne garantit que la théorie fiscale élaborée par les autorités belges et européennes y produise les mêmes effets[145]. Cette incertitude géographique fragilise la cohérence globale du dispositif : si certaines juridictions refusent de qualifier ces revenus comme appartenant aux dépositaires privés, la ligne de démarcation entre capital souverain et revenus privés sur laquelle se base toute la licéité de la solution belge risque de s'effacer, réintroduisant le spectre de l'immunité souveraine par la fenêtre que l'on croyait fermée.

Face à cette insuffisance, Zelikow propose une architecture alternative consistant au transfert de l'ensemble de ces liquidités vers un fonds fiduciaire international, géré collectivement par les États détenteurs au titre de leurs compétences de surveillance bancaire. Dans ce schéma, les avoirs demeureraient formellement la propriété de la Russie jusqu'à leur affectation définitive aux victimes, ce qui préserverait la réversibilité formelle de la mesure et la distinguerait d'une confiscation au sens strict. Les montants distribués viendraient s'imputer sur la dette de réparation russe et le solde excédentaire devrait être restitué[146]. Il présente l'avantage de résoudre simultanément le problème de l'incertitude juridique géographique en créant un cadre unifié pour l'ensemble des juridictions détentrices et celui de la réversibilité, condition *sine qua non* de la licéité des contre-mesures[147]. Il sera cependant compliqué, d'éviter l'obstacle

[144] Banque centrale de Russie, « Bank of Russia challenges European Union Council Regulation of 12 December 2025 before the court of the EU in Luxembourg », *communiqué de presse,* 3 mars 2026, disponible sur cbr.ru : le recours a été introduit le 27 février 2026 devant le Tribunal de l'Union européenne sur le fondement de l'article 263 TFUE ; P. KEHL, « Central Bank Sanctions Return to the CJEU », *EJIL : Talk!* 2026, disponible sur www.ejiltalk.org.
[145] Ph. ZELIKOW, *op. cit.,* pp. 6-7.
[146] Ph. ZELIKOW *op. cit.,* pp. 6-7.
[147] ARSIWA, art. 49§3.

politique supposant le besoin d'un accord entre des États aux intérêts divergents sur la gouvernance des fonds.

d. Le risque arbitral belge

Le quatrième risque est spécifique à la Belgique, en tant qu'État hôte d'Euroclear, et mérite d'être mis en évidence. La Belgique est liée à la Fédération de Russie par le traité bilatéral de protection des investissements Belgique-Luxembourg-URSS de 1989 en vigueur entre la Belgique et la Russie du fait de la position de continuité étatique revendiquée par la Russie à l'égard de l'URSS dès décembre 1991, par laquelle elle a assumé l'ensemble des obligations conventionnelles de son prédécesseur[148]. Ce traité garantit aux investisseurs étrangers une protection contre l'expropriation et le libre transfert des fonds[149]. Dans l'hypothèse où le *Reparation Loan* avait été mis en œuvre dans sa version radical, la Russie aurait pu se prévaloir de ce traité pour introduire un recours arbitral directement contre la Belgique, en arguant que le mécanisme constituait une confiscation déguisée de ses avoirs souverains[150].

Au sens du TBI, une telle qualification supposerait de démontrer que la mesure prive substantiellement et de manière permanente la Russie de la valeur de ses avoirs[151], ce que le caractère conditionnel et réversible du *Reparation Loan* aurait permis à la Belgique de contester sérieusement, sans pour autant écarter définitivement ce risque. La qualification d'expropriation indirecte en droit des investissements ne requiert pas de transfert formel de propriété. Elle englobe les situations dans lesquelles des mesures étatiques privent un investisseur de ses droits sans pour autant allouer les actifs à un État, et peut résulter d'une mesure unique produisant un effet de dépossession substantielle, appréciée au cas par cas[152].
Dans le cas du *Reparation Loan* rejeté, un tribunal arbitral constitué sur le fondement du TBI BLEU-Russie de 1989 aurait pu retenir une telle qualification, dès lors que la mobilisation du

[148] G. ACQUAVIVA, « Russia as the State Continuing the Legal Personality of the USSR », *Journal of the History of International Law,* vol. 23, n°2, 2021, pp.4-6.
[149] Accord entre les gouvernements du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume de Belgique et le gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Moscou le 9 février 1989.
[150] L. SCHAUGG, I. BOWERS et N. BERNASCONI-OSTERWALDER, « How legacy treaties are used to undermine the European Union's strategy on Ukraine », *Unexpected Consequences of Investment Treaties in Times of War*, IISD, 3 décembre 2025.
[151] Accord entre les gouvernements du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume de Belgique et le gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Moscou le 9 février 1989, art. 5.
[152] *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. c. Mexique,* C.I.R.D.I., aff ARB (AF)/00/2, sentence du 29 mai 2003, §§113-114.

capital souverain à titre de garantie ultime aurait privé la Russie de la disponibilité effective de ses avoirs. Ce risque n'est pas purement théorique. Schaugg, Bowers et Bernasconi-Osterwalder relèvent que des conseils russes ont déjà soutenu publiquement que les restrictions imposées aux avoirs de la BCR constituaient une expropriation rampante, et soulignent que le TBI BLEU-Russie ne contient aucune clause d'exception sécuritaire permettant de justifier des mesures adoptées en réponse à un conflit armé[153].

La particularité de ce dernier risque tient à sa dissymétrie structurelle puisque les fonds auraient transité vers l'Union européenne, mais c'est la Belgique seule, en tant qu'État hôte d'Euroclear, qui aurait été exposée à une condamnation arbitrale pour le montant intégral[154].

Ces quatres risques mènent à la même conclusion. Le sommet européen des 18 et 19 décembre 2025 a finalement tranché en faveur de l'approche prudente, avec un prêt de 90 milliards d'euros levé sur les marchés financiers sans mobilisation directe du capital russe[155].

Ce dénouement s'explique notamment par le refus des autres États membres d'accorder à la Belgique les garanties collectives qu'elle avait exigées pour couvrir le risque d'une condamnation arbitrale au titre du TBI-BLEU-Russie[156]. Ce refus est lui-même révélateur : si chacun avait été convaincu que la *Réparation Loan* ne constituait pas une confiscation, il n'aurait eu aucune raison de redouter un procès russe et de refuser de le cautionner. En refusant de partager le risque, les États membres ont ainsi implicitement admis que le *Reparation Loan* franchissait, ou risquait de franchir, la ligne de l'immunité souveraine. Cette reconnaissance tacite est la confirmation empirique la plus forte de l'étude menée en partie I. Elle révèle que l'immunité souveraine n'est pas seulement une contrainte théorique mais une règle que les États intègrent dans leurs calculs stratégiques lorsqu'ils y sont personnellement exposés.

[153] L. SCHAUGG, I. BOWERS et N BERNASCONI-OSTERWALDER, *ibidem.*
[154] L. SCHAUGG, I. BOWERS et N BERNASCONI-OSTERWALDER*, ibid.*
[155] Conseil européen, Conclusions du 18-19 décembre 2025, Doc. EUCO 26/25, CO EUR 21, Bruxelles, 18 décembre 2025, §8.
[156] M.O'NEAL, « EU avoids risky precedent in Ukraine aid deal », *Responsible statecraft,* 19 décembre 2025, disponible sur https://responsiblestatecraft.org/ukraine-russian-frozen-assets/

Section 4 – La solution belge face à la tentation confiscatoire : prudence juridique

L'approche belge se démarque dans l'éventail des mécanismes envisagés pour utiliser les avoirs russes. Elle se situe à mi-chemin entre le gel pur et simple, qui laisse intact l'ensemble des droits souverains de la Russie sur son capital, et la confiscation directe, qui les élimine totalement. En utilisant des revenus juridiquement attribués à Euroclear plutôt qu'à la Banque centrale de Russie[157], ce dispositif permet de financer le soutien à l'Ukraine sans toucher au capital souverain russe. Cette position intermédiaire constitue précisément la raison de sa reconnaissance et de son acceptation sur le plan international, là où d'autres solutions ont rencontré davantage de résistances.

La comparaison avec le Fonds Afghan illustre cet écart. En février 2022, les États-Unis ont transféré unilatéralement 3,5 milliards de dollars d'avoirs de la Banque centrale afghane vers un fonds fiduciaire basé en Suisse, officiellement destiné à bénéficier au peuple afghan. Cette décision, bien que politiquement motivée par des considérations humanitaires comparables à celles qui animent le soutien à l'Ukraine, a immédiatement été qualifiée « *fundamentally confiscatory* »[158] par une large partie de la doctrine et a suscité un rejet international. L'écart avec l'accueil réservé à la solution belge s'explique pour les raisons établies ci-dessus ; son appartenance au cadre multilatéral de l'Union européenne, son ancrage dans la régulation des dépositaires centraux et la place spéciale qu'elle confère aux revenus de l'entité privée.

Au-delà de la licéité formelle, la solution belge se démarque également face au préoccupations politiques et systémiques de la confiscation. Veron et Kirschenbaum identifient dès 2022 cinq raisons convergentes de s'abstenir de confisquer les réserves de la BCR ; premièrement, l'absence d'effet tangible sur l'équilibre militaire, le gel ayant démontré son absence d'effectivité par rapport au comportement immuable russe ; deuxièmement, la perte d'un levier de négociation précieux, la possibilité de restituer les réserves pouvant constituer « un puissant levier de négociation » ; troisièmement, le risque de fracture au sein de la coalition pro-Ukraine entre États prêts à franchir la ligne de la confiscation et États soucieux de préserver la cohérence international ; quatrièmement, la menace pesant sur la stabilité du système financier international, plusieurs banques non-occidentales accélèrent la diversification de leurs réserves

[157] Décision (PESC) 2024/1470, précit., cons. 17.
[158] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.,* p. 998.

au détriment de l'euro ; cinquièmement, la perte du *moral high ground* que la coalition occupe en se présentant comme défenseur de l'ordre juridique international[159]. Hathaway, Mills et Poston confirment que les saisies unilatérales « menacent de réduire l'incitation de la Russie à négocier et à revenir finalement au respect de ses obligations internationales »[160]. Moiseienko surenchérit de manière plus prospective et écrit que la question pertinente n'est pas seulement de savoir si la confiscation est licite, mais aussi dans quelles circonstances elle serait produite à l'avenir[161].

L'ensemble de ces éléments conduit à considérer que la solution belge ne représente pas uniquement l'option la plus prudente sur le plan juridique, mais également la plus durable au regard des impératifs stratégiques à long terme des alliés de l'Ukraine. En préservant les avoirs immobilisés comme levier de négociation pour l'avenir, elle permet de maintenir une pression continue tout en évitant de créer, par une confiscation immédiate, un précédent juridique contestable susceptible d'affaiblir durablement la stabilité du droit international et la sécurité des réserves souveraines étrangères.

Section 5 – La réaction contentieuse russe : confirmation empirique des risques

La stratégie contentieuse déployée par la Russie depuis 2024 confirme empiriquement deux des arguments centraux du présent travail à savoir l'absence d'effet incitatif des mesures prises jusqu'à ce jour et la réalité concrète des risques juridiques.

L'escalade contentieuse s'est construite progressivement. Dès mai 2024, par le décret n°442, la Russie a institué une procédure permettant à des personnes russes de saisir un tribunal russe afin d'obtenir la saisie de biens américains en Russie en compensation du préjudice subi[162]. Le ministère de la Justice russe a par la suite préparé un projet de loi étendant ce mécanisme à

[159] N. VÉRON et J. KIRSCHENBAUM, « Now is Not the Time to Confiscate Russia's Central Bank Reserves », *Bruegel,* 16 mai 2022, disponible sur https://perma.cc/PF5F-CXZM
[160] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.,* p.1013.
[161] A. MOISEIENKO, « Politics, Not Law, Is Key to Confiscating Russian Central Bank Assets », *Just Security,* 17 août 2022, disponible sur www.justsecurity.org.
[162] Traduction libre du Décret n°442 du président de la Fédération de Russie du 23 mai 2024 relatif à la procédure spéciale de réparation des dommages causés à la Fédération de Russie et à la Banque de Russie par les actions « inamicales » des États-Unis d'Amérique.

l'ensemble des pays « inamicaux » visant explicitement les membres de l'Union européenne et menaçant donc directement les intérêts belges et les avoirs détenus chez Euroclear[163]. Ces représailles apportent par analogie un argument juridiquement prégnant pour la Partie I : en reproduisant la logique même du gel occidental qui est de bloquer des avoirs étrangers en réaction à un comportement illicite, la Russie accrédite implicitement la thèse selon laquelle de telles mesures constituent des contre-mesures et peuvent être prises au sens du droit international.

Cette première vague législative a été suivie, en décembre 2025, d'une offensive judiciaire directe par laquelle la Banque centrale russe a introduit une action en dommages et intérêts devant le tribunal d'arbitrage de Moscou directement contre Euroclear, réclamant environ 200 milliards d'euros en réparation des fonds immobilisés et des revenus perdus depuis 2022[164]. Cette action est à l'image des risques identifiés à la Section 3. En ciblant Euroclear plutôt que les États membres, la Russie expose son principal dépositaire à une condamnation dont les conséquences économiques ne seraient supportées *in fine* uniquement par l'État belge. Si le simple gel suffit à déclencher ces réactions, on peut par ricochet constater qu'une confiscation du capital aggraverait considérablement la situation. La Russie disposerait alors d'un fondement plus solide portant sur l'atteinte à l'immunité d'exécution, la violation du TBI BLEU-Russie et/ou expropriation déguisée pour réclamer des dommages d'une ampleur plus importante.

Chapitre 3 – Le dépassement de l'immunité : de la confiscation aux justifications juridiques

Parce que la solution belge ne peut générer qu'une fraction des fonds nécessaires à la reconstruction de l'Ukraine, des voix se sont élevées pour aller plus loin et mobiliser le capital souverain russe lui-même. Trois assises sont mobilisées pour justifier ce dépassement : le modèle américain de confiscation directe (Section 1), les contre-mesures collectives (Section

[163] G. ZAKHAROV, S. MILANOV et K. TARKHOVA, « Countersanctions: Russia is preparing a new statute that will allow the confiscation of foreign assets », *ALRUD Law Firm Newsletter*, 24 janvier 2025, disponible sur https://www.alrud.com/publications/6793970ded02fc942f07e3cb

[164] Ph. KEHL, *op. cit.* ; Banque centrale de Russie, *communiqué de presse,* 3 mars 2026.

2) et la doctrine de la légitime défense collective (Section 3). Chacune sera examinée à l'aune de ses conditions et de ses limites structurelles, avant d'examiner la voie institutionnelle incarnée par la Commission internationale des réclamations (Section 4).

Section 1- Le modèle américain : une confiscation assumée

Le *Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act* (ci-après REPO Act), adopté par le Congrès américain en avril 2024[165], est l'exemple le plus abouti d'une tentative législative de fonder la confiscation d'avoirs souverains étrangers. Remarquable par sa transparence juridique, le texte même de la loi s'appuie expressément sur la théorie des contre-mesures du droit international, en affirmant que la Russie a violé des obligations internationales et que les Etats-Unis sont fondés à y réagir par des mesures coercitives. La section 102 autorise le Président à « *seize, confiscate, transfer, or vest* » tout avoir souverain russe soumis à la juridiction des Etats-Unis, afin de les transférer à un *Ukraine Support Fund* dont les sections 104 et 105 précisent les modalités d'utilisation pour la réparation des dommages, la reconstruction et l'aide humanitaire.

Cette loi s'inscrit dans une dynamique législative plus large qui avait émergé dès les premières semaines du conflit. Dès mai 2022, une première proposition avait été soumise au Congrès en vue d'autoriser la saisie des avoirs fédéraux russes et leur affectation au financement de l'assistance américaine à l'Ukraine[166]. Quelques mois plus tard, en octobre 2022, un amendement au *National* Defense *Authorization Act* fut proposé afin d'habiliter expressément le Président à procéder à la saisie des avoirs de la banque centrale russe, immobilisés depuis le début de l'invasion[167]. Ce dispositif n'a en effet jamais été activé à ce jour, révélant les réticences politiques et juridiques qui subsistent même dans l'État qui a pourtant pris soin de se doter d'une base légale explicite. Son existence témoignent néanmoins de la tendance à fonder la confiscation sur une base institutionnelle plutôt que sur une exception à l'immunité.

[165] REPO Act (*Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act*), H.R.815, Public Law 118-50, 24 avril 2024, sections 101-105.
[166] Proposition de loi n° S.4283 (119e Congrès, 2022).
[167] Comité des relations étrangères du Sénat américain, « Risch, Whitehouse Offer Legislation to Repurpose Sovereign Russian Assets for Ukraine », communiqué de presse, 4 octobre 2022, disponible sur foreign.senate.gov.

Au-delà des États-Unis, le Canada avait déjà franchi ce pas en modifiant, en juin 2022, son cadre législatif de manière à permettre au gouvernement de saisir et redistribuer, par voie de décret, tout actif appartenant à une personne visée par des sanctions canadiennes[168]. Ce mécanisme fut d'ailleurs activé pour la première fois à l'encontre d'un oligarque russe en décembre 2022[169].

Ces développements nord-américains témoignent d'une tendance convergente à vouloir ériger la confiscation en instrument juridique opérationnel, tendance que le *REPO Act* a consacrée sans toutefois mettre en œuvre. Cette inactivation du *REPO Act* n'est pas le fruit du hasard mais d'une délibération consciente. Les administrations successives ont redouté l'effet d'un précédent systémique. Des États tiers ont signalé que la confiscation des avoirs russes risquait d'inciter les nations à réorienter leurs réserves hors du dollar et des principales devises occidentales, fragilisant ainsi le rôle de celles-ci comme monnaies de réserve de référence[170].

Au sein même de l'Union européenne, cette réticence ne fait pas l'unanimité. Plusieurs États membres, en particulier ceux géographiquement et stratégiquement les plus exposés à la menace russe, ont plaidé pour que soit franchi le pas de la confiscation. La Pologne et les pays baltes se sont ainsi montrés particulièrement volontaristes, poussant à ce que la question soit traitée à l'échelle européenne avant même les sommets de 2023[171]. La Lituanie a explicitement réclamé une action concertée au niveau de l'Union[172], tandis que l'Estonie a pour sa part envisagée de créer un précédent national susceptible d'inspirer ses partenaires[173] , et que la Lettonie a engagé des discussions bilatérales avec l'Ukraine en vue d'élaborer un mécanisme de compensation dédié[174]. Ces positions convergentes révèlent une fracture au sein de la coalition pro-Ukraine entre États prêts à assumer le coût juridique de la confiscation et États soucieux de

[168] H. FLAVIER, « Terre de sang : une solidarité européenne sous tension », M. Mezaguer *et al.* (dir.), *Union européenne et solidarité(s),* Bruxelles, Bruylant*,* 2024, p.305.
[169] Décret concernant le blocage de biens situés au Canada (Roman Arkadyevich Abramovitch), n°DORS/2022-279, 15 décembre 2022.
[170] Traduction libre de O.A. HATHAWAY, M.M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.,* p. 1005 et pp. 1011-1012.
[171] A. BRZOZOWSKI, « Baltics, Poland make push on use of Russia's frozen assets ahead of EU summit », *Euractiv,* 8 février 2023, disponible sur www.euractiv.com Leur position est claire ; selon ces pays les avoirs gelés doivent être utilisés le plus vite possible, nous ne pouvons pas attendre la fin de la guerre et la signature d'un accord de paix – traduction libre.
[172] « Lithuania does not plan unilateral seizure of Russian assets, minister says », *lrt.lt*, 2023.
[173] P. TAMMA, « Estonia's Robin Hood plan : Take from Russia to give to Ukraine », *Politico*, 7 février 2023.
[174] Ministère de la justice d'Ukraine, « Justice Ministers of Ukraine and Latvia held online meeting on establishment of a Compensation Mechanism for Ukraine », *communiqué de presse*, 9 février 2023.

préserver la cohérence de l'ordre international. En restant lettre morte, le REPO Act a cristallisé cette fracture sans la résoudre.

Section 2 – Les contre-mesures comme justification de la confiscation et leurs limites

Face à l'absence de cadre conventionnel ou institutionnel clair permettant d'assurer l'exécution de l'obligation de réparation, certains auteurs ont tenté de mobiliser le régime des contre-mesures pour justifier une mobilisation plus radicale des avoirs russes. Cette théorie est entourée d'incertitudes.

La première question est de savoir si une contre-mesure peut suspendre l'immunité souveraine. La difficulté tient à la nature même de ces deux régimes puisque l'immunité est une règle procédurale tandis que la responsabilité internationale est une règle substantielle[175]. Comme l'a rappelé la Cour internationale de justice dans l'affaire *Immunités juridictionnelles*, l'immunité ne dit rien sur la licéité du comportement de l'État, elle détermine seulement si les tribunaux d'un État peuvent exercer leur juridiction sur un autre[176]. L'illicéité du comportement russe n'efface pas la protection de l'immunité. Il n'existe pas de hiérarchie entre les deux régimes. Toutefois, comme le précise Webb, la Commission du droit international (ci-après CDI) n'a jamais exclu les contre-mesures portant sur des avoirs souverains. La liste sur les obligations que les contre-mesures ne doivent pas affecter comportent le recours à la force, le droit des hommes fondamentaux, les obligations humanitaires et les normes impératives, elle ne mentionne pas l'immunité des banques centrales[177]. Pour autant, l'immunité n'a pas été conçue pour protéger un État qui a lui-même violé la souveraineté d'un autre.

Concernant les contre-mesures collectives, l'article 54 des ARSIWA prévoit que les États non directement lésés sont habilités à prendre des « mesures licites » en réponse à une violation grave du droit international[178]. L'agression russe forme clairement une telle violation au sens de l'affaire *Barcelona Traction*[179]. Toutefois, avant d'envisager le recours à de telles mesures,

[175] C.I.J., *Immunités juridictionnelles de* l'État *(Allemagne c. Italie),* arrêt du 3 février 2012, §§58 et 93.
[176] C.I.J., *Immunités juridictionnelles de* l'État *(Allemagne c. Italie),* arrêt du 3 février 2012*,* §140.
[177] Ph. WEBB, *op.cit*., pp.25-26, citant C.D.I., ARSIWA, art. 50(1)(c) et art. 50 (2) (b).
[178] ARSIWA, art. 54.
[179] C.I.J., *Barcelona Traction, Light and Power Company (Belgique c. Espagne),* arrêt du 5 février 1970, §33.

encore faut-il déterminer si les États peuvent être qualifiés « d'États lésés » au sens de l'article 42 ARSIWA. Cette qualification suppose notamment que la violation affecte spécialement l'État concerné ou modifie radicalement la situation de l'ensemble des États liés par l'obligation[180]. Or, il apparait difficile de soutenir que tous les États seraient spécialement affectés par l'agression russe. Cette difficulté conduit à envisager le recours à des contre-mesures collectives fondées sur les articles 48 et 54 des ARSIWA, lesquels ne nécessitent pas la démonstration d'un préjudice individuel[181]. Certains auteurs mettent en avant cette approche permissive ; en soutenant que lorsque l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble, les États non directement lésés doivent pouvoir réagir collectivement[182] et en insistant que si l'on rejette la possibilité de contre-mesures par des tiers, la licéité même du gel actuel devient contestable[183].

Malgré ces arguments, la question de la licéité des contre-mesures collectives demeure profondément controversée. Comme l'a relevé la CDI, « *the current state of international law on countermeasures taken in the general or collective interest is uncertain* »[184], la pratique en la matière étant « limitée et encore à l'état embryonnaire »[185]. La CDI a ainsi préféré adopter l'approche circonspecte en laissant « le règlement de la question pour plus tard dans le cadre du développement ultérieur du droit international »[186]. Cette hésitation s'explique notamment par le fait que l'admission de contre-mesures par des États non lésés remet en cause le fonctionnement classique de la responsabilité internationale, fondé sur un rapport bilatéral entre l'État responsable et l'État lésé[187]. Les contre-mesures collectives introduisent par contraste une logique différente, en permettant à des États tiers d'intervenir dans une relation qui ne les concerne pas directement, créant ainsi des rapports plus « verticaux » entre l'auteur du fait illicite et la communauté internationale.

---

[180] ARSIWA, art. 42.
[181] ARSIWA, art. 48 et 54.
[182] H. HONGIU KOH, « Past Time to Liquidate Russian Assets », *Blog of the European Journal of International Law*, 5 mars 2024, disponible sur www.ejiltalk.org
[183] A. MOISEIENKO, « The Freezing of the Russian Central Bank's Assets », *op. cit,* p.1019.
[184] C.D.I., Commentaire de l'article 54 des ARSIWA, *Ann. C.D.I.,* 2001, vol. II, partie 2, §6.
[185] C.D.I., « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatif », *Ann. C.D.I.,* 2001, vol.II, partie 2, p.377, cité par E. CAZEAUX et S. KANAGASOORIAR, *op.cit*., p.193.
[186] C.D.I., « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatif »,*op.cit.*, p.282, cité par E. CAZEAUX et S. KANAGASOORIAR, *op.cit.,* p.194.
[187] L.-A. SICILIANOS, « La codification des contre-mesures par la commission du droit international », *Rev. belge dr. int*., 2005/1-2, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.483.

En outre, une telle extension pourrait empiéter sur le rôle du Conseil de sécurité, qui est chargé de gérer certaines situations au niveau collectif, notamment maintenir la paix et la sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies[188]. Dès lors une partie de la doctrine considère que les contre-mesures collectives ne sont pas licites en l'état du droit positif[189].

Cette position est aujourd'hui remise en cause par l'évolution de la pratique étatique. Depuis les années 2000, plusieurs États ont adopté des mesures qui ne peuvent être justifiées que comme des contre-mesures prises dans l'intérêt collectif, même en l'absence de reconnaissance explicite de cette qualification[190]. Selon Webb, il existerait désormais une pratique quasi uniforme en faveur de leur licéité[191]. Le droit international suit la pratique étatique et rapporte ainsi à la contribution l'acceptation de telles mesures.

S'agissant de la condition d'incitation, aux termes de l'article 49 (1) des ARSIWA, les contre-mesures doivent viser à « inciter » l'État responsable à s'acquitter de ses obligations et non à le contraindre de force. On bloque effectivement l'argent pour que la Russie réagisse. Mais si on confisque l'argent pour le donner à l'Ukraine, ce n'est plus une pression mais une exécution forcée définitive. Pendant que le gel remplit cette fonction de pression aux fins de réparation et/ou de cessation, l'utilisation est perçue comme une punition. La saisie force la conformité au lieu de l'induire ce qui la place en contradiction fondamentale avec la structure même du régime des contre-mesures.

Ce glissement est relevé par Laval lui-même dans le contexte des sanctions russes. L'auteur observe que les mesures restrictives bien qu'officiellement présentées comme des contre-mesures à vocation à modifier le comportement de manière « passive », tendent officieusement vers un objectif fondamentalement punitif qui les éloignent structurellement de la logique du régime, lequel ne tolère pas les mesures répressive[192]. Cette observation est décisive pour la question de la confiscation en ce qu'elle constituerait une punition définitive plutôt qu'une incitation au retour à la légalité, elle ne satisferait pas à la condition d'incitation posée par

[188] Charte des Nations Unies, chap. VII.
[189] E. CAZEAUX et S. KANAGASOORIAR, *op. cit.*, p.194
[190] Ph. WEBB, *op. cit.,* p.25.
[191] Ph. WEBB, *op.cit.,* p.25, citant M. DAWIDOWICZ, « Permissibility of Third-Party Countermeasures: Evaluation », *Third-Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p.250.
[192] P.-F. LAVAL, *op. cit.,* p.481.

l'article 49(1) des ARSIWA, confirmant ainsi que la confiscation ne peut trouver de fondement solide dans le régime des contre-mesures.

Certains juristes ont soutenu que la saisie des avoirs russes pourrait néanmoins être justifiée par les contre-mesures, à condition que les fonds soient transférés non pas directement à l'Ukraine mais à un mécanisme international de compensation indépendant. Dans ce cadre les avoirs seraient préservés et la Russie conserverait un intérêt à se conformer pour les récupérer ce qui satisferait l'exigence d'incitation[193].

S'ajoute à l'argument précédent que les contre-mesures ne peuvent pas créer « des situations nouvelles qui ne seront pas réversibles quelle que soit la réaction de ce dernier État »[194] visé. En l'espèce, la saisie crée expressément une situation irréversible puisqu'une fois les fonds transférés à l'Ukraine et affectés à a reconstruction, ils sont consommés. Ce qui nous amène à l'article de l'article 49 (3) des ARSIWA stipulant qu'une contre-mesure doit être « autant que possible » réversible[195]. Cette formulation n'impose pas une réversibilité absolue, elle oblige seulement l'État, lorsqu'il dispose de plusieurs contre-mesures également efficaces, de choisir la plus réversible. A première vue, la confiscation du capital rompt cette réversibilité puisque les fonds, une fois transférés et dépensés, ne peuvent être physiquement restitués.
Toutefois, Webb s'appuie sur Crawford, rapporteur des ARSIWA et juge à la CIJ, qui relève que les dommages de caractère financier sont par nature substituables et rarement définitifs[196]. La jurisprudence internationale confirme cette approche. Tant la CPIJ que la CIJ ont reconnu que les dommages financiers ne présentent pas un caractère irréparable au sens du droit international[197]. La réversibilité doit alors s'apprécier non pas actif par actif, mais globalement. La fongibilité de la monnaie satisfait ainsi l'exigence de réversibilité en valeur, à condition toutefois qu'une perspective réaliste de récupération existe, ce que l'ampleur des besoins financiers ukrainiens rend hautement incertain[198].

[193] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.,* p. 1010.
[194] C.D.I., Commentaire de l'article 49, *Ann. C.D.I.,* 2001, vol.II, partie 2, §7.
[195] ARSIWA, art. 49(3).
[196] Ph. WEBB, *op. cit*., p.27, citant J. CRAWFORD, « Counter-Measures as Interim Measures », *Eur. J. Int. Law*, vol.5, 1994, p.68.
[197] C.P.J.I., *Denunciation of the Treaty of 2 November 1865 between China and Belgium (Belgium v. China),* ordonnance du 8 janvier 1927, P.C.I.J. Series A, n°8, p.7 ; C.I.J., *Violations alléguées du traité d'amitié de 1955 (Iran c. Etats-Unis)*, ordonnance du 3 octobre 2018, *Rec. I.C.J.,* 2018, p.648.
[198] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.,* p. 1010.

Il apparait ainsi que les contre-mesures collectives forment un outil juridiquement incertain pour justifier la confiscation du capital souverain russe. L'incertitude doctrinale, combinée aux obstacles structurels inhérents aux conditions cumulatives des contre-mesures, confirme que la voie institutionnelle articulée autour de la Commission internationale des réclamations demeure la seule réponse juridiquement cohérente et systémiquement soutenable à long terme.

Section 3 – La légitime défense collective

Le régime des contre-mesures ne permet pas de fonder la confiscation du capital souverain. Une partie de la doctrine a dès lors exploré un fondement alternatif ancré dans le droit du recours à la force au sens de l'article 51 de la Charte. Si les États sont fondés à assister militairement l'Ukraine, ne pourraient-ils pas, *a fortiori,* adopter des mesures économiques coercitives contre l'agresseur ? La présente section examine ce fondement et ses limites.

Il convient de distinguer la règle primaire que constitue l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui confère un droit aux États tiers d'user de la force comme mesure de défense collective[199], de l'article 21 ARSIWA qui opère à un niveau différent en disposant que l'illicéité du fait de l'État est exclue si ce fait constitue une mesure licite de légitime défense prise en conformité avec la Charte des Nations-Unies. Il s'agit d'une règle secondaire permettant d'exclure l'illicéité d'un manquement à d'autres obligations internationales telle que l'obligation de respecter l'immunité d'exécution lorsque ce manquement s'inscrit dans le cadre d'une mesure de légitime défense. La question cruciale est dès lors de savoir si la légitime défense non armée, exercée par des États qui ne participent pas eux-mêmes aux hostilités, peut être invoquée indépendamment de tout recours à la force, ce que Dopagne admet par un argument *a fortiori* convaincant[200]. Si la légitime défense collective autorise l'emploi de la force armée qui est la mesure la plus grave en droit international, elle autorise *a fortiori* des mesures non armées d'intensité moindre, telles que des mesures économiques coercitives dont la confiscation d'avoirs souverains prises en soutien à l'État victime.

[199] Charte des Nations Unies, art. 51.
[200] F. DOPAGNE, *op. cit.,* p. 173.

La pratique russe confirme paradoxalement ce raisonnement : en invoquant elle-même la légitime défense collective au profit du Donbass pour justifier son agression du 24 février 2022[201], la Russie a reconnu implicitement que la légitime défense collective peut être invoquée par un État qui n'est pas directement partie au conflit armé. La légitime défense collective, au sens de l'article 51, requiert en principe qu'une agression armée soit dirigée contre le territoire de l'État victime, satisfaite en l'espèce par l'invasion caractérisée du territoire ukrainien. Cette exigence soulève néanmoins une difficulté spécifique pour les États détenteurs russes : la Belgique, l'Allemagne ou la France n'ont pas eux-mêmes été attaqués sur leur territoire. La doctrine de la légitime défense collective régionale permet toutefois de dépasser cette limite. Van Steenberghe démontre en effet que lorsqu'une agression armée menace la stabilité d'un espace de sécurité collectif dont les États font partie, ceux-ci sont fondés à y répondre sans avoir individuellement subi l'attaque[202]. En l'espèce, la Russie déstabilise directement l'ordre sécuritaire continental de l'Europe que les États membres de l'UE et de l'OTAN ont collectivement construit depuis 1945. L'expression de cette appartenance se dévoile dans une déclaration des chefs d'État ou de gouvernement par les mots puissants suivants : « L'Ukraine fait partie de notre famille européenne »[203]. Les États détenteurs des avoirs russes sont fondés à considérer que cette agression menace un espace de sécurité dont ils font partie intégrante, même en l'absence d'attaque directe sur leur propre sol.

Ces limites systémiques invitent à une lecture sobre de la légitime défense collective comme fondement de la confiscation. D'une part, l'extension de l'article 51 de la Charte à des mesures économiques non armées reste une position doctrinalement minoritaire que la jurisprudence internationale n'a pas encore consacrée et l'argument *a fortiori*, quoi que convaincant sur le plan logique, demeure une proposition de *lege ferenda* plutôt qu'une règle de droit positif établie. D'autre part, la condition de nécessité doit être appréciée au regard de l'objectif propre de la légitime défense collective qui est de repousser l'agression militaire et non de l'objectif plus large de financer la reconstruction ukrainienne[204]. Confondre ces deux objectifs reviendrait

[201] C. GODINEAU, « L'affaire des allégations de génocide (Ukraine c. Russie) et le droit d'intervention humanitaire : une évolution de l'opinio juris? », *Rev. belge dr. int*, 2022/1-2, Bruxelles, Bruylant, 2022, p.342, §10.
[202] R. VAN STEENBERGHE, « Pertinence de la pratique », *La légitime défense en droit international public,* Larcier, 2012, pp. 363-368.
[203] Conseil européen, *Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement réunis à Versailles sur l'agression militaire russe contre l'Ukraine,* 10 mars 2022, §4, disponible sur consilium.europa.eu.
[204] M. COUSTON, *op. cit.,* p.249; C.I.J., *Affaire des plates-formes pétrolières (Iran c. Etats-Unis),* arrêt du 6 novembre 2003, §§43-44 – la Cour rappelle que la nécessité s'apprécie strictement par rapport à l'objectif défensif et non par rapport aux conséquences économiques du conflit.

à étendre indûment le champ d'application de la légitime défense bien au-delà de ce que la pratique étatique et la jurisprudence de la CIJ autorisent. C'est pourquoi ce fondement ne peut opérer qu'en combinaison avec les autres mécanismes examinés dans ce chapitre.

Si l'article 42§7 TUE ne saurait fonder directement la légitime défense collective au profit de l'Ukraine, État non membre de l'Union européenne, il forme néanmoins un titre complémentaire en consacrant une solidarité défensive au sein de l'espace européen[205]. L'article révèle que ces États conçoivent leur sécurité comme indivisible et sont fondés, sur cette base combinée à l'article 51 de la Charte, à répondre collectivement à une agression qui déstabilise cet espace auquel l'Ukraine représente un État frontalier de plusieurs membres de l'Union européenne.

a. <u>Les conditions de recevabilité de la légitime défense collective : des conditions réunies en l'espèce</u>

La Cour internationale de justice a posé, dans l'affaire *Nicaragua*, que pour qu'un État puisse exercer la légitime défense collective, il est nécessaire que l'État victime « ait déclaré avoir été l'objet d'une agression armée » et « ait demandé l'assistance » des États tiers[206]. Ces deux conditions sont réunies en l'espèce car l'Ukraine a invoqué son droit à la légitime défense individuelle devant le Conseil de sécurité dès le 25 février 2022[207] et a explicitement demandé le soutien des États tiers, y compris par des mesures autres que l'emploi de la force telle que la fourniture d'équipement militaire[208]. Van Steenberghe recense plusieurs précédents dans lesquels des États ont exercé la légitime défense collective à la suite d'une demande expresse de l'État victime, sans avoir eux-mêmes attaqués, notamment l'intervention américaine et britannique au Liban en 1958 et l'intervention soviétique en Afghanistan en 1979, toutes deux justifiées par référence à l'article 51 de la Charte[209]. Cette pratique confirme que la demande formelle de l'Ukraine constitue un titre juridique suffisant pour fonder l'invocation de la légitime défense collective par les États membres du G7 et de l'Union européenne. Les États

[205] Traité sur l'Union européenne, art. 42§7.
[206] C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis),* arrêt du 27 juin 1986, § 195.
[207] Conseil de sécurité des Nations Unies, S/PV.8979, 25 février 2022, p. 17.
[208] Décision (PESC) 2022/338 du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC, *J.O.U.E.,* L.63, 1er mars 2022, cons. 5.
[209] R. VAN STEENBERGHE, *op. cit.,* p.376.

membres du G7 et de l'Union européenne seraient donc fondés, sur cette base, à invoquer la légitime défense collective pour justifier des mesures non armées telle qu'une éventuelle confiscation prise en soutien à l'Ukraine.

b. Les limites structurelles de la légitime défense collective comme fondement de la confiscation

Son invocation comme justification de la confiscation rencontre des limites structurelles que trois séries de contrainte permettent d'identifier.

i. Nécessité, proportionnalité et imminence

Toute action fondée sur la légitime défense collective est soumise à trois conditions cumulatives : la mesure doit être nécessaire, proportionnelle et répondre à une menace imminente ou actuelle[210]. Couston rappelle, en s'appuyant sur la jurisprudence constante de la CIJ depuis l'affaire *Nicaragua* (1986), que ces trois exigences sont indissolublement liées et s'apprécient de manière objective.

S'agissant de la nécessité, la légitime défense ne justifie que des mesures strictement nécessaires à la neutralisation de l'agression. La question de savoir si une mesure est nécessaire ne relève pas de l'appréciation subjective de la partie intéressée mais de critères objectifs tenant aux faits et actes mis en balance. La mesure doit rester dans les limites de ce qui est requis pour repousser l'agression, sans poursuivre d'objectif punitif ou expansionniste[211]. Appliqué au cas russe, l'exigence de nécessité trouve en l'espèce un fondement empirique dans l'inefficacité avérée des mesures moins contraignantes. Depuis 2022, le gel des avoirs n'a pas conduit la fédération de Russie à changer son comportement. Dès lors que le moyen moins attentatoire, le gel, s'est révélé insuffisant à neutraliser l'agression, le recours à des mesures plus contraignantes, telles que la confiscation, satisfait le critère de la nécessité. Cependant, il faut circonscrire cet argument à la neutralisation de l'agression, objet propre de la légitime défense collective, et ne pas l'inclure dans une logique réparatrice.

[210] C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis),* arrêt du 27 juin 1986, §194 ; M. COUSTON, *op.cit.,* pp.283-284.
[211] M. COUSTON, *op. cit.,*p.284.

S'agissant de la proportionnalité, cette dernière encadre la réaction défensive en limitant la durée, la portée, l'intensité et l'ampleur à ce qui est strictement nécessaire pour faire cesser la situation à l'origine de la légitime défense[212]. Compris dans le sens confirmé dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières (2003)*, l'appréciation du critère porte sur le résultat global à atteindre plutôt que sur l'agression initiale[213]. Appliqué à la confiscation du capital souverain russe, ce critère est *prima facie* satisfait : les destructions causées à l'Ukraine sont évaluées, comme dit dès l'introduction, à 588 milliards de dollars, soit un montant largement supérieur aux 300 milliards d'euros. La confiscation ne saurait donc être qualifiée de disproportionnée au regard de l'ampleur du préjudice subi.

S'agissant de l'imminence, la CIJ a posé dans l'affaire *Gabčíkovo-Nagymaros* que ce critère doit être compris comme l'existence d'un lien de causalité entre la situation présente et la situation future, et non comme une exigence de proximité temporelle stricte[214]. A ce jour, la Russie poursuit son agression sur le territoire ukrainien, ce qui engendre donc la validité de cette condition. Elle serait en revanche fragilisée en cas de cessez-le-feu intervenant avant le règlement complet de la question réparatrice, ce qui confirme que ce fondement est robuste en temps de guerre mais structurellement limité à l'après-conflit.

ii. Les enseignements des précédents comparatifs : Irak, Libye, Afghanistan

Les précédents irakiens, libyens et afghan sont des laboratoires empiriques précieux pour évaluer la praticabilité de la légitime défense collective comme fondement de mesures économiques coercitives. Chacun illustre, à sa manière, les conditions dans lesquelles la communauté internationale a accepté ou refusé de mobiliser des avoirs souverains en réponse à une agression, et les enseignements qu'ils livrent sont aussi instructifs par leurs différences que par leurs points communs.

Concernant l'Irak, le Conseil de sécurité a tenté, via la résolution 778 (1992), d'imposer le transfert des avoirs étatiques gelés vers un fonds d'indemnisation onusien. Avant même que

[212] M. COUSTON, *op. cit.,* p.249.
[213] C.I.J., *Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique),* arrêt du 6 novembre 2003, Rec. CIJ, 2003, §77.
[214] C.I.J., *Affaire relative au Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie),* arrêt du 25 septembre 1997, Rec. CIJ, 1997, §54.

cette commission ne soit opérationnelle, les États détenteurs d'avoirs irakiens ont d'abord créé des comptes séquestres nationaux. Aux Etats-Unis, le président Bush a ordonné aux banques américaines de transférer les fonds irakiens à la Réserve fédérale de New York, qui fut autorisé à « détenir, investir ou transférer » ces fonds[215]. La pratique a révélé une résistance majeure des États détenteurs. Ces derniers ont largement préféré conserver ces actifs sous leur propre contrôle pour satisfaire aux procédures judiciaires nationales, rendant la stratégie de saisie centralisée inopérante[216]. Ce n'est qu'une fois le mécanisme multilatéral pleinement institutionnalisé, adossé non pas avec la confiscation du capital souverain irakiens mais aux revenus pétroliers de l'Irak, que l'UNCC a pu verser un total de 52,4 milliards de dollars réglé en janvier 2022[217]. Ce précédent démontre donc une double leçon : la saisie effective d'avoirs souverains fait face aux réticences des États même avec une base juridique internationale forte, mais un mécanisme multilatéral mobilisant les flux plutôt que le capital peut aboutir à des réparations effectives à grande échelle.

Plus récemment, le gel des avoirs de la Banque centrale libyenne décidé en 2011 complète cet enseignement par un raisonnement *a contrario*. A la différence du cas irakiens, ce gel reposait sur une base juridique onusienne explicite et contraignante. La résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité autorisait les États membres à geler l'ensemble des fonds et avoirs financiers appartenant au gouvernement libyen de Kadhafi ainsi qu'aux entités qui lui étaient associées, en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies[218]. Cette base multilatérale avait conféré au dispositif une légitimité internationale incontestable que les mesures unilatérales du G7 à l'encontre de la Russie ne peuvent pas revendiquer. Le dégel partiel des avoirs libyens, autorisé par la résolution 2016 (2011) au profit du Conseil national de transition libyens reconnu comme gouvernement légitime par les Nations Unies, illustre qu'un mécanisme onusien permet non seulement de geler mais aussi de réaffecter des avoirs souverains vers un gouvernement reconnu[219]. Cette réaffectation s'est opérée sans que soit soulevée aucune contestation sérieuse sur le terrain de l'immunité souveraine, précisément parce que la légitimité de l'opération reposait sur une décision du Conseil de sécurité, organe à l'autorité duquel les immunités

[215] Executive Order n°12,817, 57 Fed. Reg. 48433, 23 octobre 1992, §3.
[216] L. C. OWEN, « Between Iraq and a Hard Place : The U.N. Compensation Commission and Its treatment of Gulf War Claims », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31, n°2, 1998, pp. 525-530.
[217] Nations Unies, « Iraq makes final reparation payment to Kuwait for 1990 Invasion », *UN News*, 9 février 2022, disponible sur https://news.un.org/en/story/2022/02/1111632.
[218] Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1970 (2011), 26 février 2011, §§ 17-21.
[219] Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2009 (2011), 16 septembre 2011, §5.

souveraines ne sauraient être opposés en vertu de l'article 103 de la Charte[220]. Par contraste, l'absence de résolution contraignante du Conseil de sécurité prive les mesures prises à l'encontre de la Russie de ce bouclier juridique et confirme que la voie institutionnelle incarnée par la Commission internationale des réclamation (Section 4) forme, à défaut d'action du Conseil de sécurité, le substitut le plus proche de la légitimité multilatérale nécessaire.

iii. La réticence des États à se présenter comme cobelligérants

Au-delà des conditions substantielles, une limite procédurale majeure tient à la réticence des États à se préserver comme cobelligérants. Les membres du G7 et de l'Union européenne ont délibérément évité d'invoquer explicitement la légitime défense collective, craignant de déclencher les conséquences juridiques du droit des conflits armés qui s'attachent à ce statut[221].

Cette analyse démontre que la légitime défense collective ne crée pas, prise isolément, un fondement suffisant pour justifier la confiscation du capital souverain russe. Elle conserve néanmoins une valeur juridique réelle comme fondement complémentaire, en particulier pour les États membres de l'UE qui peuvent s'appuyer sur l'article 42§7 TUE pour inscrire leurs mesures dans un cadre de solidarité défensive régionale reconnu par le droit primaire de l'Union. Toutefois, les mesures des organisations régionales restent en principe subordonnées à l'autorisation du Conseil de sécurité en vertu des articles 52 à 54 de la Charte, voie bloquée en l'espèce par le veto russe[222].

Cette paralysie institutionnelle ne détruit pas l'analyse, elle en révèle la logique profonde. Aucun fondement pris isolément ne suffit à justifier la confiscation du capital souverain : la légitime défense collective bute sur le veto russe, les contre-mesures se trouvent confrontées à l'exigence de réversibilité, l'immunité résiste aux justifications unilatérales. De cette convergence d'insuffisances nait la nécessité de la voie institutionnelle examinée à la Section 4. Combinée aux contre-mesures collectives des articles 48 et 54 ARSIWA et à la légitimité institutionnelle que conférerait une décision de la Commission internationale des réclamations, elle participe d'un faisceau de justifications cumulatives. C'est cette architecture pluri-fondée qui distingue la situation ukrainienne des précédents unilatéraux et qui offre à la solution belge

[220] Charte des Nations Unies, art.103.
[221] O. A. HATHAWAY, M. M. MILLS et T. M. POSTON, *op. cit.*, pp. 1005-1006.
[222] Charte des Nations Unies, art. 53§1.

la légitimité dont elle a besoin pour résister à la contestation russe : en transformant la mobilisation des avoirs d'une action unilatérale contestable en exécution d'une obligation objectivement établie par un organe indépendant.

Section 4 – Voie institutionnelle

L'analyse conduite dans ce chapitre révèle une vérité que le droit international impose avec une clarté croissante : ni les contre-mesures, ni la légitime défense collective, ni aucun fondement unilatéral ne permet de franchir seul l'obstacle de l'immunité souveraine pour justifier la confiscation du capital russe. Ce n'est pas un échec du droit international, c'est sa force. Car c'est précisément parce que ces règles tiennent, même face à un agresseur qui les viole, qu'elles méritent d'être défendues. La voie institutionnelle est la démonstration que le droit international dispose, malgré tout, des ressources pour répondre à une agression sans se renier lui-même. La Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, établie à La Haye en décembre 2025, incarne cette réponse : elle transforme une question de rapport de force en question de droit, une décision unilatérale contestable en exécution d'une obligation objectivement établie. C'est cette transformation que la présente section se propose d'examiner.

a. La fonction qualificative de la Commission

Ce mécanisme prend une forme concrète avec le Projet de Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 octobre 2025 et ouverte à la signature lors d'une conférence diplomatique co-organisée par le Conseil de l'Europe et les Pays-Bas à La Haye le 16 décembre 2025. Elle a été signée par 35 États, dont la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Ukraine, ainsi que par l'Union européenne, et entrera en vigueur après 25 ratifications[223]. La deuxième partie de ladite Convention établit la fonction de cette commission qui se résume à recevoir et instruire les demandes d'indemnisations fondées sur des faits internationalement illicites imputable à la Russie, et à fixer le montant selon des garanties procédurales crédibles et indépendantes. Elle s'inscrit dans un mécanisme

[223] Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, adoptée lors de la Conférence diplomatique de La Haye les 15-16 décembre 2025 ; Décision (UE) 2025/2655 du Conseil du 16 décembre 2025, *J.O.U.E.*, L., 23 décembre 2025, cons. (11)-(13), ELI : http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2655/oj.

global à trois composantes : le Registre des dommages pour l'Ukraine, déjà opérationnel et ayant reçu à ce jour plus de 80 000 demandes, est la première ; la Commission des réclamations en est la deuxième ; un fonds d'indemnisation en troisième[224].

La structure dépasse le simple inventaire des dommages subis en examinant, évaluant et statuant sur les demandes d'indemnisations pour déterminer le montant de la compensation due dans chaque cas. Plus fondamentalement, elle fixe de manière contradictoire et indépendante ce que la Russie doit exactement. Cette fonction de quantification objective est juridiquement décisive car une fois le montant des réparations établi par un organe tiers indépendant, toute mobilisation ultérieure des avoirs gelés change de nature. Ce n'est plus un État qui décide seul de prendre l'argent d'un autre, c'est l'exécution d'une obligation dont le contenu a été fixé par une institution internationale. Comme le démontre Hathaway à propos des jugements internationaux, cette différence confère à l'acte d'exécution une légitimité structurellement différente, susceptible de lever l'obstacle de l'immunité souveraine que la confiscation unilatérale ne peut pas franchir[225].

b. La limite de la non-participation russe et de sa portée juridique

En l'état actuel, et tant que la Russie n'a pas accepté la compétence de la Commission, cette analyse appelle une nuance structurelle qui en conditionne la portée. La Commission internationale des réclamations ne dispose, dans sa configuration actuelle, d'aucun mécanisme d'exécution contraignant à l'égard de la Russie impliquant que ses décisions ne s'imposent à la Russie qu'à la condition que celle-ci en ait préalablement accepté la compétence[226]. Les directives de négociations du Conseil de l'union européenne l'ont d'ailleurs anticipé en précisant que « conformément au droit international, la Fédération de Russie assume les coûts des travaux de la commission des demandes d'indemnisation » mais que « jusqu'à ce que la Fédération de Russie s'acquitte de cette obligation, la commission des demandes d'indemnisation est financée par les contributions annuelles obligatoires de ses membres »[227].

---

[224] Conseil de l'Europe, « Questions souvent posées – Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine ».
[225] O. A. HATHAWAY, M.M. MILLS et T.M. POSTON, *op.cit*., p.992.
[226] Statut de la Cour internationale de Justice, art. 36, disponible sur https://www.icj-cij.org/fr/statut. *; C.I.J., Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 6 novembre 2003, §16.
[227] Décision (UE) 2025/702 du Conseil du 17 mars 2025 autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union, aux négociations relatives à un instrument international instituant une commission

L'Acte final de la Conférence diplomatique de La Haye confirme cette réalité en se bornant à « encourager tous les participants à continuer à rechercher, y compris au niveau international et conformément au droit international, des sources possibles pour assurer le financement des indemnisations déterminées et accordées par le Commission »[228]. En l'absence de consentement russe, la décision de la Commission présente la structure formelle d'un acte juridictionnel sans en avoir la force obligatoire à l'égard de l'État condamné.

Cette limite ne prive pas pour autant la Commission de toute utilité juridique. Elle opère sur deux plans distincts. Sur le plan des contre-mesures d'abord : une fois le quantum établi par un organe tiers indépendant, les États détenteurs qui mobilisent les avoirs gelés à hauteur de ce montant ne font plus valoir leur propre appréciation unilatérale du préjudice, mais donne effet à une évaluation contradictoire et indépendante. Le risque arbitraire qui est l'une des principale objection à la confiscation unilatérale est alors écarté même si la Russie refuse de participer. Sur le plan de la légitimité politique ensuite : une décision rendue sur la base d'une procédure contradictoire, même en l'absence de l'État condamné, bénéficie d'une autorité normative supérieure à celle d'une décision unilatérale. Cette difficulté structurelle à obtenir une décision exécutoire sur la réparation n'est pas propre à la Commission des réclamations. En effet, comme le relève Kerbrat dans une étude récente consacrée à la pratique de la CIJ en matière de réparation, sur cent quarante-six affaires dont la Cour a été saisie depuis 1945, elle ne s'est prononcée sur l'indemnisation que dans quatre d'entre elles, et la détermination du quantum est systématiquement renvoyée à une phase ultérieure de la procédure[229]. On peut alors en déduire que si la juridiction internationale la mieux établie au monde rencontre ces mêmes obstacles structurels, c'est que le problème de l'exécution de la réparation est inhérent à l'ordre juridique international décentralisé lui-même et non une faiblesse propre à la Commission des réclamations.

La véritable transformation opérée par la Commission n'est donc pas de nature exécutoire mais de nature qualificative. Elle fait passer la mobilisation des avoirs du registre de la sanction

---

internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine, Annexe 1 (directives de négociation du Conseil), p.3, point 6, J.O.U.E., Série L., 2025/702, 8 avril 2025, ELI : http://data.europa.eu/eli/dec/2025/702/oj.

[228] Acte final de la Conférence diplomatique pour l'adoption de la Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, La Haye, 15-16 décembre 2025, annexé à la Décision (UE) 2025/2655 du Conseil du 16 décembre 2025, J.O.U.E., Série L., 23 décembre 2025, ELI : http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2655/oj.

[229] Y. KERBRAT, « La réparation dans la pratique de la Cour internationale de Justice », *R.B.D.I.,* 2025/1, pp. 24-27.

unilatérale à celui de l'exécution d'une obligation objectivement établie. Cela réduit le terrain juridique sur lequel la contestation russe de l'immunité souveraine peut s'exercer.

c. L'articulation avec le régime des contre-mesures

Il découle de cette analyse une nuance importante tirée du régime même des contre-mesures. L'article 52, paragraphe 3, sous b) des ARSIWA dispose que les contre-mesures ne peuvent être prises, ou doivent être suspendus, lorsque le différend est soumis à une cour ou un tribunal habilité à rendre des décisions obligatoires pour les parties[230]. Cette disposition soulève une question délicate pour la situation actuelle : dans l'hypothèse où la Russie et l'Ukraine soumettrait leur différend à la Commission internationale des réclamations, ou dans celle où la Russie en accepterait la compétence, les membres du G7 et de l'Union européenne seraient-ils tenus de suspendre les contre-mesures, y compris le gel des avoirs, pendant la durée de la procédure ?

La réponse dépend de l'interprétation que l'on donne à la notion de « cour ou tribunal habilité à rendre des décisions obligatoires ». Le commentaire de la CDI précise que cette condition vise les instances dont la compétence est établie à l'égard de deux parties et dont les décisions s'imposent à elles en vertu d'un titre juridique préexistant, critère qui exclut les organes dont la compétence est subordonnée au consentement *ad hoc* de l'État défendeur[231]. La Commission internationale des réclamations, dans sa configuration actuelle, ne satisfait pas à ce critère à l'égard de la Russie, qui au moment où ces lignes sont écrites, n'a pas accepté sa compétence. Ses décisions n'ont donc pas de force obligatoire à l'égard de la Russie, ce qui exclut pour l'heure l'application de l'article 52, paragraphe 3, sous b) des ARSIWA et permet le maintien des contre-mesures.

Cette conclusion pourrait toutefois évoluer si la Russie décidait, dans le cadre d'un futur règlement négocié, d'accepter la compétence de la Commission. Dans cette hypothèse, le maintien du gel pendant la procédure deviendrait juridiquement contestable à la lumière de l'obligation de négocier de bonne foi, telle dégagée par la CIJ dans l'affaire *Usines de pâtes à*

[230] C.D.I., Commentaire de l'article 52, §3 (b), *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II, partie 2, p.141.
[231] C.D.I., *op.cit.*, pp.143-144.

papier sur le fleuve Uruguay[232]. La Cour y a en effet affirmé que les parties à une procédure de règlement pacifique sont tenues d'adopter un comportement procédural loyal et de s'abstenir de tout acte susceptible d'aggraver le différend ou de préjuger de son issue. Appliqué au cas d'espèce, ce raisonnement conduira à considérer que le maintien de mesures de gel ou l'utilisation des revenus des avoirs gelés pendant une procédure à laquelle la Russie aurait consenti constituerait une violation de cette obligation, ouvrant ainsi un nouveau front contentieux que les États détenteurs devront anticiper dans la conception du dispositif.

CONCLUSION

Le présent travail a démontré que la question des avoirs souverains russes n'admet pas de réponse binaire. Elle en appelle une graduelle, dont chaque palier obéit à une logique propre et engage des règles distinctes.

Le gel du capital de la Banque centrale russe se heurte à l'immunité d'exécution. La question de savoir si cette immunité s'étend aux actes non judiciaires reste ouverte, le recours introduit par la BCR le 27 février 2026 devant le Tribunal de l'Union européenne en est la preuve vivante. Mais cette incertitude ne fragilise pas le gel. Elle le renforce. Car le gel trouve sa justification autonome dans le régime des contre-mesures : réversible, proportionné et visant à inciter la Russie à s'acquitter de son obligation de réparation, il satisfait les trois conditions cumulatives de l'article 49 des ARSIWA. Le refus persistant de la Russie de s'exécuter constitue en lui-même un fait internationalement illicite continu qui en justifie le maintien.

Les revenus générés par ces avoirs immobilisés occupent, en deuxième lieu, une position juridiquement distincte. La décision PESC 2024/577 l'a établi explicitement[233]. C'est sur cette dissociation entre capital et revenus que repose la solution belge, une construction juridique qui mobilise ce que la Russie ne possède plus sans toucher à ce qu'elle possède encore. Confirmée par le Règlement (UE) 2024/2773 et traduite dans le prêt de 90 milliards d'euros décidé en décembre 2025, cette solution est la seule qui satisfasse simultanément les exigences de

[232] C.I.J., *Usines de pâtes à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c.Uruguay), arrêt du 20 avril 2010, Rec. C.I.J.,* 2010, §§ 145-148.
[233] Décision (PESC) 2024/577 du 12 février 2024, préambule, cons. 17 et 18.

l'immunité souveraine, du régime des contre-mesures et de la prudence systémique que la Belgique, État hôte d'Euroclear, ne pouvait pas se permettre d'ignorer.

La confiscation du capital souverain se trouve confrontée, en revanche, à des obstacles que le droit international actuel ne permet pas de franchir unilatéralement. L'immunité d'exécution protège ces avoirs de manière structurelle. Les contre-mesures ne peuvent les atteindre sans violer les exigences d'incitation et de réversibilité qui en constituent le cœur. Les précédents américain, canadien et européen le confirment : nul n'a franchi ce pas, non par manque de volonté politique, mais parce que chacun a mesuré le prix juridique et systémique qu'il aurait à payer. La Russie elle-même, en répondant par des contre-mesures miroir et un recours judiciaire, a involontairement accrédité la thèse centrale de ce travail : le droit international est encore une contrainte réelle, même pour un agresseur.

Ces trois constats convergent vers une architecture en trois temps. Dans l'immédiat, les revenus continuent d'être mobilisés via la solution belge. À moyen terme, la Commission internationale des réclamations établie par la Convention du Conseil de l'Europe du 16 décembre 2025 fixe objectivement et contradictoirement le quantum des réparations dues par la Russie. Elle transforme toute mobilisation ultérieure du capital d'un acte unilatéral contestable en exécution d'une obligation internationalement reconnue. En dernier ressort, si la Russie refuse de s'exécuter, une mobilisation conditionnelle du capital devient envisageable, les avoirs étant crédités sur la dette de réparation et tout solde excédentaire restitué. La fongibilité de la monnaie satisfait l'exigence de réversibilité en valeur. La décision indépendante de la Commission garantit l'objectivité que la confiscation unilatérale ne peut pas offrir.

Cette solution n'est pas parfaite. Elle est lente, alors que l'Ukraine a besoin de fonds aujourd'hui. Elle est conditionnelle, car son efficacité dépend de la ratification de la Convention et de l'opérationnalisation de la Commission. Elle comporte une part de *lege ferenda*, car la mobilisation conditionnelle du capital en dernier ressort est une proposition d'évolution du droit plutôt qu'une application stricte du droit existant. Mais c'est précisément là sa valeur.

Le droit international n'est pas un obstacle à contourner. Il est le seul ciment par lequel des souverainetés antagonistes parviennent à coexister sans se détruire. Saisir unilatéralement les avoirs souverains russes, ce n'est pas seulement risquer de perdre un procès arbitral. C'est envoyer à tous les États un message que leurs réserves ne sont pas à l'abri des rapports de force.

C'est ébranler la confiance sur laquelle repose l'architecture financière internationale. C'est, au fond, offrir à la Russie une victoire juridique que le champ de bataille ne lui a pas encore accordée. La solution belge refuse ce choix. Elle démontre qu'il est possible de financer la justice sans sacrifier l'ordre qui la rend possible. C'est en cela qu'elle mérite, à ce jour, d'être défendue.

BIBLIOGRAPHIE

I. LÉGISLATION

A. Droit international conventionnel

Accord entre les gouvernements du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume de Belgique et le gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Moscou le 9 février 1989.

Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945.

Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, adoptée à New York le 2 décembre 2004.

Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, adoptée lors de la Conférence diplomatique de La Haye les 15-16 décembre 2025.

Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *J.O.U.E.*, C 202, 7 juin 2016.

Traité sur l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *J.O.U.E.*, C 202, 7 juin 2016.

Statut de la Cour internationale de Justice, 26 juin 1945.

B. Législations étrangères

Décret concernant le blocage de biens situés au Canada (Roman Arkadyevich Abramovitch), n°DORS/2022-279, 15 décembre 2022.

Décret n°442 du Président de la Fédération de Russie du 23 mai 2024 relatif à la procédure spéciale de réparation des dommages causés à la Fédération de Russie et à la Banque de Russie par les actions « inamicales » des États-Unis d'Amérique — traduction libre de l'auteur.

Executive Order n°12,817, 57 Fed. Reg. 48433, 23 octobre 1992.

Foreign Sovereign Immunities Act, 28 U.S.C. 1976, §§ 1602-1611 (États-Unis).

Loi fédérale de la Fédération de Russie n°86-FZ du 10 juillet 2002 relative à la Banque centrale de la Fédération de Russie.

Proposition de loi n°S.4283 (119e Congrès, 2022) (États-Unis).

REPO Act (*Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act*), H.R.815, Public Law 118-50, 24 avril 2024 (États-Unis).

State Immunity Act 1978 (R.-U.), c. 33.

C. Droit belge

Code judiciaire, art. 1412 *quinquies* et art. 1413.

Loi du 23 août 2015 insérant dans le Code judiciaire un article 1412 *quinquies* régissant la saisie de biens appartenant à une puissance étrangère ou à une organisation supranationale ou internationale de droit public, *M.B.*, 3 septembre 2015.

D. Droit dérivé européen

Décision (PESC) 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L 229, 31 juillet 2014.

Décision (PESC) 2022/335 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L 63, 1er mars 2022.

Décision (PESC) 2022/337 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L 63, 1er mars 2022.

Décision (PESC) 2022/338 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L 63, 1er mars 2022.

Décision (PESC) 2022/1313 du Conseil du 25 juillet 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L 198, 27 juillet 2022.

Décision (PESC) 2024/577 du Conseil du 12 février 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L., 14 février 2024.

Décision (PESC) 2024/1470 du Conseil du 21 mai 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L., 22 mai 2024.

Décision (UE) 2025/702 du Conseil du 17 mars 2025 autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union, aux négociations relatives à un instrument international instituant une commission internationale des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine, *J.O.U.E.*, L., 8 avril 2025, ELI : http://data.europa.eu/eli/dec/2025/702/oj.

Décision (UE) 2025/2655 du Conseil du 16 décembre 2025 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention établissant la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, *J.O.U.E.*, L., 23 décembre 2025, ELI : http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2655/oj.

Règlement (UE) n°269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, *J.O.U.E.*, L 78, 17 mars 2014.

Règlement (UE) n°833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L 229, 31 juillet 2014.

Règlement (UE) 2024/576 du Conseil du 12 février 2024 modifiant le règlement (UE) n°833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *J.O.U.E.*, L., 14 février 2024.

Règlement (UE) 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2024 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, *J.O.U.E.*, L., 28 octobre 2024.

Règlement (UE) 2024/3192 du Conseil du 16 décembre 2024 relatif à la mobilisation des recettes tirées des avoirs de la banque centrale russe immobilisés, *J.O.U.E.*, L., 2024.

Règlement (UE) 2025/2600 du Conseil du 12 décembre 2025 relatif à des mesures d'urgence pour faire face aux graves difficultés économiques causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre d'agression menée contre l'Ukraine, *J.O.U.E.*, L., 2025.

E. Documents institutionnels et résolutions

Acte final de la Conférence diplomatique pour l'adoption de la Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, La Haye, 15-16 décembre 2025, annexé à la Décision (UE) 2025/2655 du Conseil du 16 décembre 2025, *J.O.U.E.*, L., 23 décembre 2025.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/ES-11/1, 2 mars 2022.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/ES-11/5, 14 novembre 2022.

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/147, 16 décembre 2005.

Banque mondiale et al., *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5)*, février 2026.

Banque centrale de Russie, « Bank of Russia challenges European Union Council Regulation of 12 December 2025 before the court of the EU in Luxembourg », communiqué de presse, 3 mars 2026, disponible sur cbr.ru.

C.D.I., « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs », *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II, partie 2.

C.D.I., Commentaire de l'article 18 du Projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, *Ann. C.D.I.*, 1991, vol. II, partie 2.

Comité des relations étrangères du Sénat américain, « Risch, Whitehouse Offer Legislation to Repurpose Sovereign Russian Assets for Ukraine », communiqué de presse, 4 octobre 2022, disponible sur foreign.senate.gov.

Commission européenne, « Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures », 26 février 2022.

Commission européenne, « Commission Disburses First 3 billion euros to Ukraine of Its Part of the G7 Loan, to be Repaid with Proceeds from Immobilised Russian Assets », communiqué de presse, 10 janvier 2025, disponible sur ec.europa.eu.

Conseil de l'Europe, « Questions souvent posées – Convention établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine », disponible sur coe.int.

Conseil de l'Union européenne, « Recettes exceptionnelles générées par les avoirs russes immobilisés : le Conseil donne son feu vert à l'utilisation des bénéfices exceptionnels nets afin de soutenir les capacités d'autodéfense de l'Ukraine et sa reconstruction », communiqué de presse, 21 mai 2024.

Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1970 (2011), 26 février 2011.

Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2009 (2011), 16 septembre 2011.

Conseil de sécurité des Nations Unies, Comité des sanctions, *Note explicative sur la terminologie du gel des avoirs*, 2015, doc. 15-01221 (F).

Conseil de sécurité des Nations Unies, S/PV.8979, 25 février 2022.

Conseil européen, Déclaration de Versailles, Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, 10 et 11 mars 2022, disponible sur consilium.europa.eu.

Conseil européen, Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement réunis à Versailles sur l'agression militaire russe contre l'Ukraine, 10 mars 2022, disponible sur consilium.europa.eu.

Conseil européen, Conclusions de la réunion du 23 octobre 2025, Doc. EUCO 19/25, Bruxelles, 23 octobre 2025.

Conseil européen, Conclusions des 18-19 décembre 2025, Doc. EUCO 26/25, CO EUR 21, Bruxelles, 18 décembre 2025.

Décision (UE) 2025/702 du Conseil du 17 mars 2025, Annexe 1 (Directives de négociation du Conseil), *J.O.U.E.*, L., 8 avril 2025.

F.M.I., *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, 2023.

GAFI, « Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux », *Les Recommandations du GAFI*, Paris, OCDE, 2012 (révisées en 2023).

G7, Communiqué du Sommet d'Apulia, 14 juin 2024, disponible sur https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Apulia-G7-Leaders-Communique.pdf.

Ministère de la justice d'Ukraine, « Justice Ministers of Ukraine and Latvia held online meeting on establishment of a Compensation Mechanism for Ukraine », communiqué de presse, 9 février 2023.

Nations Unies, A/77/PV.7, 21 septembre 2022.

Nations Unies, « Iraq makes final reparation payment to Kuwait for 1990 Invasion », *UN News*, 9 février 2022, disponible sur https://news.un.org/en/story/2022/02/1111632.

II. JURISPRUDENCE

A. Cour internationale de Justice et Cour permanente de Justice internationale

C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis)*, arrêt du 27 juin 1986.

C.I.J., *Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 6 novembre 2003, *Rec. C.I.J.*, 2003.

C.I.J., *Affaire relative au Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, arrêt du 25 septembre 1997, *Rec. C.I.J.*, 1997.

C.I.J., *Allégations de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt du 2 février 2024.

C.I.J., *Barcelona Traction, Light and Power Company (Belgique c. Espagne)*, arrêt du 5 février 1970.

C.I.J., *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, arrêt du 4 juin 2008.

C.I.J., *Certains actifs iraniens (Iran c. États-Unis)*, arrêt du 30 mars 2023.

C.I.J., *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie)*, arrêt du 3 février 2012.

C.I.J., *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)*, arrêt du 14 février 2002.

C.I.J., *Questions relatives à la saisie et à la détention de certains documents et données (Timor-Leste c. Australie)*, contre-mémoire de l'Australie, 2014.

C.I.J., *Usines de pâtes à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, *Rec. C.I.J.*, 2010.

C.I.J., *Violations alléguées du traité d'amitié de 1955 (Iran c. États-Unis)*, ordonnance du 3 octobre 2018, *Rec. C.I.J.*, 2018.

C.P.J.I., *Dénonciation du traité sino-belge du 2 novembre 1865 (Belgique c. Chine)*, ordonnance du 8 janvier 1927, P.C.I.J. Series A, n°8.

C.P.J.I., *S.S. Lotus*, arrêt n°9, 7 septembre 1927, Série A, n°10.

C.P.J.I., *Usine de Chorzów (Allemagne c. Pologne)*, arrêt du 13 septembre 1928, Série A, n°17.

B. Cour de justice de l'Union européenne

C.J.U.E. (grande chambre), arrêt *Kadi et Al Barakaat c. Conseil et Commission*, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, 3 septembre 2008.

C. Juridictions belges

Cass. (1re ch.), 15 mai 2015, C.14.0459.N, *Tradcas* 2015, p. 153.

D. Sentences arbitrales internationales

C.P.A., *JSC CB PrivatBank c. Fédération de Russie*, aff. 2015-21, 4 février 2019.

Sentence arbitrale, *Affaire des Services aériens (France c. États-Unis)*, 9 décembre 1978, *R.S.A.*, vol. XVIII, p. 417.

Sentence arbitrale, *Affaire relative à l'or de la Banque nationale d'Albanie*, 20 février 1953, *Rec. sent. arb.*, vol. 12, p. 47.

Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. c. Mexique, C.I.R.D.I., aff ARB(AF)/00/2, sentence du 29 mai 2003.

III. DOCTRINE

A. Ouvrages

COUSTON, M., « La légitime défense », *Droit de la sécurité internationale*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, s.d.

FOX, H. et WEBB, Ph., *The Law of State Immunity*, 3e éd. rév., Oxford, Oxford University Press, 2015.

VAN STEENBERGHE, R., « Pertinence de la pratique », *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2012.

ZELIKOW, Ph., *A Fresh Look at the Russian Assets: A Proposal for International Resolution of Sanctioned Accounts*, Hoover Institution Essay, Hoover Institution Press, janvier 2025.

B. Articles de revue

ACQUAVIVA, G., « Russia as the State Continuing the Legal Personality of the USSR », *Journal of the History of International Law*, vol. 23, n°2, 2021, pp. 4-6.

BELLAL, A., « L'immunité de l'État en droit international et national », *Immunités et violations graves des droits humains*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 40.

BISMUTH, R., « L'Union européenne face au défi d'un "prêt de réparation" à l'Ukraine adossé aux avoirs russes », *Le club des juristes*, 2025, disponible sur www.leclubdesjuristes.com.

BRUNK, I., « Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds », *George Washington Law Review*, 2023, disponible sur https://ssrn.com/abstract=4363261.

BRZOZOWSKI, A., « Baltics, Poland make push on use of Russia's frozen assets ahead of EU summit », *Euractiv*, 8 février 2023, disponible sur www.euractiv.com.

CASTELLARIN, E., « Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite : rétorsion ou contre-mesure ? », *Annuaire de La Haye de droit international*, vol. 25, 2012, p. 173.

CAZEAUX, E. et KANAGASOORIAR, S., « La confiscation et la réaffectation des avoirs d'une banque centrale étrangère en droit international à l'aune du conflit en Ukraine », *Le renouveau des sanctions en droit économique*, H. Culot (dir.), 1re éd., Bruxelles, Bruylant, 2026, p. 183.

CEPA, « Frozen : Europe Struggles to Agree Ukraine Lifeline », 18 décembre 2025.

CHENEVIÈRE, C. et VERDURE, C., « Saisie-arrêt et immunité d'exécution de la Communauté européenne », *J.D.E.*, n°133, 15 novembre 2006, p. 257.

CRAWFORD, J., « Counter-Measures as Interim Measures », *Eur. J. Int. Law*, vol. 5, 1994, p. 68.

D'ARGENT, P., DE VAUCLEROY, A., DOPAGNE, F. et LANOTTE, E., « Jurisprudence belge relative au droit international public », *R.B.D.I.*, 2018/1, p. 235.

DAWIDOWICZ, M., « Permissibility of Third-Party Countermeasures: Evaluation », *Third-Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 250.

D'ORNANO, A., « Sur le gel des avoirs », *Rev. crit. dr. int. priv.*, 2022, n°2, p. 453.

DOPAGNE, F., « Aider, défendre, réparer : la mobilisation des avoirs de la Russie au profit de l'Ukraine », *A.F.D.I.*, LIX, 2024, p. 156.

EL SAWAH, S., « L'immunité juridictionnelle des États étrangers : l'unification des deux immunités », *Les immunités des États et des organisations internationales*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 665.

FLAVIER, H., « Terre de sang : une solidarité européenne sous tension », *Union européenne et solidarité(s)*, M. Mezaguer et al. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2024, p. 305.

GODINEAU, C., « L'affaire des allégations de génocide (Ukraine c. Russie) et le droit d'intervention humanitaire : une évolution de l'*opinio juris*? », *Rev. belge dr. int.*, 2022/1-2, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 342.

HATHAWAY, O.A., MILLS, M.M. et POSTON, T.M., « War Reparations: The Case for Countermeasures », *Stanford Law Review*, vol. 76, 2024, p. 975.

HONGJU KOH, H., « Past Time to Liquidate Russian Assets », *Blog of the European Journal of International Law*, 5 mars 2024, disponible sur www.ejiltalk.org.

JANIG, P., « State Immunity from Non-Judicial Measures of Constraint », *Int. Comp. Law Q.*, vol. 74, 2025, p. 179.

JÖBSTL, H. et ROSENBERG, D., « The Humanization of War Reparations: Combatant Deaths and Compensation in Unlawful Wars », *Michigan Journal of International Law*, vol. 45, 2024, p. 53.

KAMMINGA, M.T., « Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure? », *Netherlands International Law Review*, vol. 70, 2023, p. 7.

KEHL, P., « Central Bank Sanctions Return to the CJEU », *EJIL: Talk!*, 2026, disponible sur www.ejiltalk.org.

KERBRAT, Y., « La réparation dans la pratique de la Cour internationale de Justice », *R.B.D.I.*, 2025/1, p. 19.

LAVAL, P.-F., « Réagir à la guerre et faire revenir la paix : les mesures restrictives de l'Union européenne », *L'Union européenne et la paix*, L. Potvin-Solis (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 474.

LEBEN, C., « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *A.F.D.I.*, vol. 28, 1982, p. 10.

MOISEIENKO, A., « Legal: The Freezing of the Russian Central Bank's Assets », *Eur. J. Int. Law*, vol. 34, n°4, 2023, p. 1009.

MOISEIENKO, A., « Politics, Not Law, Is Key to Confiscating Russian Central Bank Assets », *Just Security*, 17 août 2022, disponible sur www.justsecurity.org.

MOISEIENKO, A., « Frozen Russian State Assets: The Key to Enforcing the Largest Financial Debt of Our Times », *Verfassungsblog*, 4 avril 2025, disponible sur www.verfassungsblog.de.

MOISEIENKO, A., « Sanctions, confiscations et état de droit », *Revue européenne de droit*, n°5, printemps 2023, p. 36.

OWEN, L.C., « Between Iraq and a Hard Place: The U.N. Compensation Commission and Its Treatment of Gulf War Claims », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 31, n°2, 1998, pp. 525-530.

RUYS, T., « Immunity, Inviolability and Countermeasures », *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, T. Ruys, N. Angelet et L. Ferro (dir.), Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 684.

RYNGAERT, C., « Might Contain Traces of Lotus », *Leiden Journal of International Law*, vol. 36, n°2, 2023, p. 5.

SCHAUGG, L., BOWERS, I. et BERNASCONI-OSTERWALDER, N., « How legacy treaties are used to undermine the European Union's strategy on Ukraine », *Unexpected Consequences of Investment Treaties in Times of War*, IISD, 3 décembre 2025, disponible sur www.iisd.org.

SICILIANOS, L.-A., « La codification des contre-mesures par la commission du droit international », *Rev. belge dr. int.*, 2005/1-2, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 483.

TAMMA, P., « Estonia's Robin Hood plan: Take from Russia to give to Ukraine », *Politico*, 7 février 2023.

VÉRON, N. et KIRSCHENBAUM, J., « Now is Not the Time to Confiscate Russia's Central Bank Reserves », *Bruegel*, 16 mai 2022, disponible sur https://perma.cc/PF5F-CXZM.

WEBB, Ph., « Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine », *European Parliamentary Research Service*, étude, 23 février 2024, disponible sur europarl.europa.eu.

ZAKHAROV, G., MILANOV, S. et TARKHOVA, K., « Countersanctions: Russia is preparing a new statute that will allow the confiscation of foreign assets », *ALRUD Law Firm Newsletter*,

24 janvier 2025, disponible sur https://www.alrud.com/publications/6793970ded02fc942f07e3cb.

ZELIKOW, Ph., « A Legal Approach to the Transfer of Russian Assets to Rebuild Ukraine », *Lawfare*, 12 mai 2022, disponible sur https://www.lawfaremedia.org.

IV. SOURCES NON PUBLIEES

X, diplomate européen, entretien avec l'auteur, avril 2026.

LOUVAIN-LA-NEUVE | BRUXELLES | MONS | TOURNAI | CHARLEROI | NAMUR
Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | **www.uclouvain.be/drt**