

L'affaire Ukraine et Pays-Bas c. Russie : les droits humains et les intérêts étatiques (ré)conciliés ?

Thomas Roos | 8 mai 2026 | ARTICLES



En 2014, le Royaume-Uni, par l'intermédiaire de son [Premier ministre David Cameron](#), menaçait de quitter le système de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, Cour). Cette menace d'un « Brexit » du système européen des droits de la personne répondait à une succession de décisions de la Cour considérées comme trop intrusives au regard de la souveraineté de ses États parties, [notamment en raison de sa compétence exercée à l'égard de déploiements militaires à l'étranger](#) (en Irak, dans le cas du Royaume-Uni). D'autres États parties à la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (Convention) avaient déjà exprimé, dès 2001 dans le cadre de l'affaire [Banković et autres c. Belgique et autres](#), leurs réticences et leurs inquiétudes relatives à de possibles intrusions judiciaires de la CEDH dans des contextes d'opérations militaires extraterritoriales menées dans le cadre de missions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Ces constats mettent en lumière deux enjeux pour le système de droit européen des droits de la personne : le premier est celui de l'application de la Convention en contexte de conflits armés ; le second est celui de son applicabilité extraterritoriale dans de tels contextes, à savoir son applicabilité à des opérations militaires se déroulant en dehors des frontières de l'État lié par cet instrument. S'il est désormais globalement reconnu que la [Convention ne cesse pas de s'appliquer en période de conflits armés](#), son applicabilité extraterritoriale dans de tels contextes a continué à susciter de nombreuses réticences et interrogations de la part de ses États parties au fil des années.

Cependant, depuis ces déclarations, le paysage européen a connu de profonds bouleversements qui ont mené les États à reconsidérer leurs positions juridiques : le [24 février 2022](#), la Russie – alors qu'elle était encore État membre du Conseil de l'Europe – a mené une nouvelle phase d'invasion de l'Ukraine, un autre État membre du Conseil de l'Europe. Cette phase d'invasion a fait l'objet d'un contrôle de la Cour dans le cadre de l'affaire [Ukraine et Pays-Bas c. Russie](#), ce qui a permis de constater une évolution dans la relation des États membres du Conseil de l'Europe avec la CEDH. En effet, ces États qui avaient [exprimé publiquement](#) et de manière répétée leur soutien à la cause ukrainienne dans diverses déclarations, se sont présentés devant la Cour afin de fournir leurs arguments en faveur d'une condamnation de la Russie dans cette affaire ([§ 262](#)). Or, la

Russie agissait en dehors de son territoire dans le cadre de ce conflit : appeler à une condamnation de la Russie revenait donc à soutenir une application extraterritoriale de la Convention. Cette même application extraterritoriale qui, prise dans un contexte de conflit armé, avait suscité par le passé menaces et réticences de la part de ces mêmes États parties.

Comment la CEDH est-elle donc parvenue, dans son analyse de la phase active du conflit ukrainien, à concilier les intérêts en apparence contradictoires des États parties avec l'objet et le but de la Convention consistant à protéger la personne humaine ?

Cet article propose une tentative de réponse sous un angle principalement juridique, à travers un regard rétrospectif sur la jurisprudence de la Cour relative à l'extraterritorialité de la Convention en contexte d'opérations militaires extérieures. Cette analyse se combinera à un regard critique de la récente décision *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, dans le but de mettre en lumière les défis et opportunités de cette évolution jurisprudentielle au niveau européen. Sans entrer dans le débat de la politisation de la CEDH – qui reste un organe éminemment juridique –, cette analyse n'en négligera pas pour autant les inévitables considérations politiques qui alimentent le contexte dans lequel la juridiction européenne prend ses décisions et qui peuvent, à ce titre, [exercer une certaine forme d'influence](#), même minime et indirecte. Cet article défend la thèse selon laquelle la jurisprudence de la Cour, du fait conscient des juges ou non, a suivi en partie l'évolution du discours et des intérêts des États membres du Conseil de l'Europe sur les questions d'extraterritorialité en contexte de conflits armés.

Aux origines : l'avant et l'après-saga judiciaire sur les forces armées britanniques en Irak

La CEDH avait déjà été amenée à reconnaître une application extraterritoriale de la Convention dans le cadre du conflit armé international entre Chypre et la Turquie, en indiquant que la Turquie restait liée par la Convention sur la partie du territoire chypriote où elle exerçait un contrôle effectif (voir notamment l'affaire [Chypre c. Turquie](#)).

Cependant, comme la Cour l'a rappelé en 2001 dans le cadre de son arrêt *Banković*, la juridiction des États devrait, selon elle, rester « principalement territoriale », reléguant l'extraterritorialité au rang d'exception ([§ 59](#)). Dans cette affaire, la CEDH avait ainsi considéré que des bombardements menés par les États membres de l'OTAN en ex-Yougoslavie ne permettaient pas d'engager leur responsabilité extraterritoriale en vertu de l'article 1 de la Convention. La principale raison invoquée, qui donnait suite aux arguments avancés par les États défendeurs, était l'impossibilité de déterminer l'exercice d'un contrôle effectif de ces États lors d'une opération militaire aérienne ([§ 75-76](#)).

Dans une série d'arrêts rendus entre 2010 et 2014 (les affaires [Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni](#), [Al-Jedda c. Royaume-Uni](#), [Hassan c. Royaume-Uni](#), [Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni](#)), la Cour a affiné et étendu sa jurisprudence relative à l'extraterritorialité en proposant deux modèles de juridiction extraterritoriale : 1° un modèle de juridiction spatiale, consistant à appliquer l'ensemble des obligations découlant de la Convention dès lors que les forces armées d'un État partie exercent un contrôle sur un territoire ; 2° un modèle de juridiction personnelle, consistant à appliquer uniquement les obligations négatives (de s'abstenir) liées à la situation en cause dès lors que les forces armées d'un État partie exercent un contrôle sur un individu.

C'est cette extension de la juridiction (et donc de la responsabilité) des États membres du Conseil de l'Europe dans des contextes de conflits armés menés en dehors de leur territoire qui avait [suscité des indignations](#) chez certains États. En effet, si un tel élargissement du champ d'application géographique et personnel de la Convention peut sembler en adéquation avec ses objectifs de protection de la personne humaine, il vient aussi toucher à l'une des prérogatives les plus sensibles des États : celle de faire la guerre.

Un déséquilibre : la distinction entre les phases de combat dites « passives » et « actives »

En 2021, bien après cette saga britannique qui avait permis de faire basculer la balance du côté des intérêts des victimes de la guerre, la jurisprudence *Banković* a refait surface dans le cadre de l'affaire [Géorgie c. Russie II](#). Cette affaire s'inscrit dans le contexte du [conflit armé en Géorgie](#), qui avait opposé, au mois d'août 2008, la Géorgie à la Russie sur les territoires de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, dans le cadre d'une guerre considérée comme « [éclair](#) » en raison de sa durée de quelques jours (détail qui aura son importance par la suite). La CEDH était donc amenée à s'intéresser à nouveau au comportement des forces armées d'un État membre agissant en dehors de son territoire : les forces armées russes sur le territoire géorgien.

La Cour se penche sur cette affaire dans un contexte politique difficile. D'un côté, le lien de confiance entre la CEDH et les États parties commençait à s'effriter en raison de ses initiatives audacieuses sur la notion d'extraterritorialité ([voir les menaces britanniques à cet égard](#)). De l'autre côté, les relations de la Cour avec Moscou étaient déjà tendues, avec des [craintes de voir la Russie quitter le système européen de droits de la personne](#). Or, il n'était pas dans l'intérêt de la CEDH de voir un des États parties à la Convention se retirer de son champ de compétence, car cela impliquait la disparition d'une voie de recours

supranationale et de mécanismes de réparation pour les victimes relevant de la juridiction de cet État. Ce contexte permet de comprendre en partie la (trop ?) grande prudence dont la CEDH a fait preuve au moment de rendre cet arrêt.

En effet, si la Cour a reconnu la responsabilité extraterritoriale de la Russie en vertu de la Convention pour les actes commis en Géorgie durant la phase dite « passive » du conflit (les éléments liés à l'occupation du territoire et à la détention principalement, voir § 175), elle a cependant écarté sa compétence pour les actes relevant de la phase dite « active » du conflit (tirs d'artillerie, bombardements, phase d'invasion, etc., voir § 144). Elle s'est justifiée en mettant en avant une absence de « contrôle » suffisant exercé par la Russie durant cette phase, en raison du « contexte de chaos » dans lequel s'inscrivent ces confrontations armées (§ 137). Sans contrôle, pas de juridiction ; sans juridiction, pas de condamnation de l'État et de réparations pour les victimes de ses actes de guerre.

Il s'agit d'une des raisons pour lesquelles cette [décision avait suscité de nombreuses critiques](#) à l'époque. En théorie, il est vrai que la jurisprudence géorgienne s'inscrit dans la suite logique de la jurisprudence *Banković*, qui consistait à ne pas reconnaître d'application extraterritoriale de la Convention pour des phases de bombardements aériens. Cependant, dans l'affaire géorgienne, il aurait pu être attendu de la CEDH qu'elle adopte une décision différente pour les phases de combats au sol, plus propices au constat de l'existence d'un contrôle de l'État.

En raison de [l'équilibre précaire sur lequel reposait cet arrêt](#), les experts attendaient de voir la suite que la Cour allait donner à sa jurisprudence sur l'application extraterritoriale de la Convention en contexte de conflits armés.

Le tournant : l'exclusion de la Russie du Conseil de l'Europe

Alors que la CEDH pouvait craindre que la Russie mette à exécution ses menaces de rejet du système européen de droits humains à la suite de l'affaire *Géorgie c. Russie II*, c'est finalement le Conseil de l'Europe qui a pris la décision d'exclure la Russie [le 16 mars 2022](#), en raison de l'intensification du conflit en Ukraine. Cette sentence a entraîné le retrait de la Russie de la liste des États parties à la Convention le [16 septembre 2022](#), la qualité d'État membre du Conseil de l'Europe étant un prérequis obligatoire pour relever de la compétence de la Cour.

Cette exclusion de la Russie a marqué un tournant au niveau des relations entre les États membres du Conseil de l'Europe, mais aussi au niveau des relations entre ces États et la CEDH. Soudainement, l'adhésion de la Russie au système européen de droits humains n'était plus un enjeu au niveau du Conseil de l'Europe. Au contraire, la Russie attirait désormais les foudres d'États parties à la Convention qui, [à l'image de la France et de l'Allemagne](#), appelaient à ne pas laisser impunies les violations du droit international qu'elle commettait en Ukraine.

Bien que l'acte d'exclusion de la Russie du système de la Cour date du 16 septembre 2022, il est important de préciser que la juridiction strasbourgeoise demeure compétente pour toute requête introduite avant cette date. C'est pourquoi, le 9 juillet 2025, à la suite d'une succession de requêtes interétatiques initiées par l'Ukraine et les Pays-Bas entre le 13 juin 2014, et le 28 février 2022, la Grande Chambre de la CEDH a [rendu un arrêt](#) relatif à la phase d'invasion du conflit en Ukraine. La Cour allait-elle suivre à la lettre ses jurisprudences *Banković* et *Géorgie c. Russie II* ou provoquer une (r)évolution sur l'applicabilité du droit européen des droits de la personne dans des contextes de conflits armés ?

Le revirement ? L'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*

Dans l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, la CEDH s'est penchée sur de multiples violations de la Convention, mais cet article s'intéresse exclusivement celle qui s'inscrit dans un contexte ayant suscité de nombreux remous jurisprudentiels : le droit à la vie et l'article 2 de la Convention, pris dans un contexte d'hostilités actives extraterritoriales. En effet, lorsque des bombardements, qu'ils soient aériens ou au sol, sont menés dans un contexte de conflit armé, le droit à la vie est le principal droit protégé par la Convention à être atteint (aux côtés du droit à la vie privée et familiale pour les atteintes aux biens).

C'est donc son application spécifique qui est principalement remise en cause lorsque la Cour décide d'écarter les actes de combats extraterritoriaux du champ d'application de la Convention. Il s'agit d'une des raisons pour lesquelles de nombreuses [voix s'étaient élevées](#) lorsque la CEDH s'était déclarée incompétente pour analyser la licéité des attaques russes menées en territoire géorgien : l'application du droit à la vie, pilier de la Convention, était remise en question au sein même du territoire européen. Comment la Cour allait-elle donc appréhender sa compétence relative aux décès de [plusieurs personnes civiles ukrainiennes](#) durant la phase d'invasion de la Russie ?

Dans l'affaire ukrainienne, la CEDH a dû faire l'équilibriste pour répondre, d'un côté, à la soif de justice des États parties et de l'opinion publique, sans pour autant, d'un autre côté, renier entièrement sa jurisprudence géorgienne. Dans un premier temps, la

Cour a ainsi pris l'option de réaffirmer sa jurisprudence *Géorgie c. Russie II*, en rappelant qu'au regard du droit à la vie, un État ne pouvait exercer de juridiction dans un « contexte de chaos » résultant d'opérations militaires menées à l'étranger (§ 355). Cependant, dans un second temps, la Cour a considéré que les faits du conflit ukrainien se distinguaient suffisamment des faits du conflit géorgien pour écarter cette notion de chaos et, ainsi, appliquer de manière extraterritoriale la Convention aux actes d'hostilités actives de la Russie qui ont causé de nombreux décès parmi la population civile ukrainienne (§ 361).

Pour justifier l'existence d'un contrôle suffisant de la Russie dans le contexte ukrainien, la Cour a notamment mis en avant la durée de la phase de préparation de l'invasion (qui remonte à 2014 avec l'annexion de la Crimée), le rôle appuyé de la stratégie dans les attaques de grande ampleur qui ont été menées en Ukraine, ainsi que sa volonté affichée de contrôler les territoires visés (§ 360-361). Ce sont ces constats qui permettraient, selon la Cour, de détacher le conflit ukrainien de la « guerre éclair » menée par la Russie en Géorgie en 2008. Ni revirement de jurisprudence ni abandon des victimes de la phase active des hostilités : la Cour s'est simplement appuyée sur un contexte différent pour justifier la responsabilité de la Russie au regard de ses opérations militaires menées en Ukraine.

En théorie, il s'agit d'une évolution positive du droit européen dans une optique de renforcement de la protection de la personne humaine. Au regard des positions adoptées par les États parties à la Convention, il est à noter que la Cour a également entendu les mises en garde étatiques relatives à l'adoption d'une conception trop large de son application extraterritoriale (voir notamment les arguments de l'Allemagne et du Portugal § 290). Ainsi, elle n'a pas totalement abandonné son exception à l'application extraterritoriale de la Convention dans le cadre de phases d'hostilités actives, mais a créé une exception à cette exception, qui pourrait être invoquée une fois constatées des phases d'hostilités suffisamment longues et planifiées, à l'image des opérations militaires russes en Ukraine.

Cependant, cette argumentation soulève également de nouvelles questions et inquiétudes : à partir de quand un conflit armé pourrait-il être considéré comme suffisamment planifié pour invoquer l'applicabilité extraterritoriale de la Convention ? Une telle interprétation ne reviendrait-elle pas à créer des obligations juridiques asymétriques entre les différents types de conflits armés internationaux, selon qu'il s'agisse d'une guerre éclair (*Géorgie c. Russie II*) ou d'une guerre prolongée (*Ukraine et Pays-Bas c. Russie*) ?

La cohérence et la logique du raisonnement de la Cour dans cette affaire ne tiennent qu'à un fil, notamment parce qu'il est complexe d'essayer de concilier juridiquement les besoins de justice des victimes de la guerre avec les intérêts des États parties à la Convention. Il est par ailleurs significatif que, malgré sa volonté affichée de voir la Russie condamnée pour ses actions en Ukraine, le Royaume-Uni a exprimé sa crainte de voir ses participations à des missions de l'OTAN menacées dans la mesure où la Cour adopterait une conception trop large de l'extraterritorialité (§ 262). Pour rappel, il s'agit d'un argument qui avait déjà été mis en avant par d'autres États parties à la Convention dans le cadre de l'affaire *Banković* (§ 43-44).

Concernant cet argument de l'OTAN, qui semble avoir été érigé en tant que bouclier juridique par les États parties, il convient d'être vigilant et de ne pas appliquer une forme de « deux poids deux mesures » en matière de juridiction extraterritoriale des États. La détermination du droit applicable ne devrait pas différer selon que ceux-ci participent à des conflits armés « légitimes » (pour reprendre les propos du Royaume-Uni) ou « illégitimes », à l'image de la Russie en Ukraine.

Il est évident que le rejet global de la Russie et le soutien quasi unanime des États européens envers l'Ukraine ont aidé la Cour à adopter une décision audacieuse de nature à renforcer les droits à réparation des victimes de ce conflit. Cependant, les motivations d'un conflit ne devraient pas influencer sur ce qu'un État a le droit de faire ou de ne pas faire durant ses opérations militaires. Il existe, en droit international humanitaire (DIH), un principe fondamental de séparation entre le *ius ad bellum* (le « droit de faire la guerre ») et le *ius in bello* (le « droit dans la guerre »).

Bien que ce principe trouve son origine dans une branche du droit international public qui n'est pas celle sur laquelle se fonde la Cour, la sauvegarde d'une cohérence au sein de l'ordre juridique international devrait l'inciter à maintenir cette séparation entre les motifs d'un conflit et le droit applicable à ce conflit. D'autant plus que la Cour se permet désormais de manière plus assumée et explicite de recourir au DIH lorsqu'elle doit analyser la licéité du droit à la vie dans un contexte d'opérations militaires (voir, notamment, l'analyse du droit à la vie au regard des règles de distinction, de précautions et de proportionnalité, § 751). Quitte à mobiliser le DIH, la Cour devrait aussi respecter les principes qui le sous-tendent, notamment celui de la séparation entre le droit de faire la guerre et le droit dans la guerre, afin de ne pas limiter les voies de recours des victimes selon le niveau de « légitimité » des belligérants.

Certes, comme le Royaume-Uni le rappelle à juste titre, le DIH (qui fixe les normes applicables en période de conflits armés et dont la violation engage aussi la responsabilité des États) et le droit international pénal (concernant la sanction des violations de

certaines normes de DIH qui sont accomplies par des individus) continueront à couvrir les situations où la Cour européenne ne reconnaîtrait pas de juridiction extraterritoriale (§ 273). Cependant, s'en remettre exclusivement à ces deux branches du droit international public reviendrait à omettre deux considérations importantes.

Premièrement, du côté du DIH et de la responsabilité des États, ce corpus juridique n'est toujours pas assorti en 2026 d'un organe de sanction qui lui serait propre. Deuxièmement, du côté du droit international pénal et de la responsabilité des individus, l'action de la Cour pénale internationale (CPI) est limitée : celle-ci n'a ouvert que 34 affaires depuis son entrée en vigueur en 2002, et elle ne peut s'intéresser qu'aux crimes internationaux les plus graves. Ainsi, se reposer sur ces deux corpus juridiques pour prétendre que limiter la portée géographique de la Convention ne générerait pas de « lacune juridique » (§ 273), reviendrait à nier l'apport juridictionnel essentiel que la Cour peut apporter dans les situations de conflits armés.

Par exemple, au regard de la situation en Ukraine, le DIH ne dispose pas de mécanismes de mise en œuvre qui permettraient de sanctionner la Russie pour ses violations du droit des conflits armés. D'un autre côté, les mandats d'arrêt émis par la CPI à l'égard des dirigeants russes sont au point mort depuis plus de 2 ans. C'est donc la reconnaissance par la Cour de sa compétence extraterritoriale qui a permis d'apporter un peu de justice et de réparations pour les victimes de ce conflit, sous l'angle de la Convention et notamment du droit à la vie.

*

* *

Ainsi, l'évolution de la jurisprudence de la Cour a bien suivi l'évolution des intérêts des États dans le cadre de l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*. Dans ce cas précis, les États parties n'ont pas fait obstacle à l'application extraterritoriale de la Convention (ils la souhaitaient), ce qui a probablement facilité une interprétation de la Cour allant dans le sens d'un renforcement de l'accès à la justice pour les victimes civiles du conflit en Ukraine. Pour autant, ces mêmes États continuent à évoquer la crainte que cette application extraterritoriale de la Convention ne se retourne un jour contre eux, notamment dans le cadre de participations à des missions de l'OTAN. Il s'agit probablement de la raison pour laquelle la Cour a essayé de conserver une forme d'équilibre, en n'ouvrant pas sa jurisprudence à une application extraterritoriale illimitée de la Convention. Le « chaos des hostilités » pourrait continuer à représenter un obstacle à la juridiction extraterritoriale des États membres du Conseil de l'Europe, dans la mesure où ceux-ci participeraient à des guerres de courte durée et peu planifiées.

A travers les efforts de la Cour consistant à essayer de concilier les intérêts des États et les besoins de justice pour les victimes de la guerre, c'est finalement la cohérence de la jurisprudence européenne qui a peut-être été négligée. En effet, celle-ci n'est pas encore parfaitement claire sur les conditions permettant de déterminer la juridiction extraterritoriale d'un État dans un contexte de conflit armé, notamment au regard de l'intensité, de la planification et de la longueur du conflit. En ce sens, elle n'a pas (encore) répondu aux inquiétudes des États et des spécialistes, qui réclamaient plus de sécurité juridique sur ces questions.

Alors qu'il est fait mention, au mois de mars 2026, d'un engagement potentiel des États membres du Conseil de l'Europe dans de nouvelles opérations militaires à l'étranger en raison du conflit armé en Iran, il est néanmoins important de rappeler que dans un tel cas, ceux-ci pourraient (et devraient) rester sous le contrôle des juges de Strasbourg. Que ce soit dans le cadre de ce conflit ou dans le cadre de potentiels futures guerres, l'absence de certitudes sur l'applicabilité extraterritoriale de la Convention à ces situations devrait inciter ces États à faire preuve de la plus grande prudence juridique lorsqu'ils déploient leurs forces armées. Même en agissant à l'étranger, même dans la mesure où ils considéreraient leur guerre comme étant plus juste qu'une autre.

Par exemple, quand [des enfants et des écoles en Iran](#) se retrouvent bombardés lors d'une attaque violant la règle de la distinction en DIH, et donc par ricochet le droit à la vie au regard de la Convention, la couleur et les motivations de la bombe importent peu aux yeux des victimes et de leurs familles. C'est pourquoi, à défaut de clarté sur la jurisprudence de la Cour, les considérations de légitimité, à l'instar de celles avancées par le Royaume-Uni, devraient être écartées de l'analyse juridique relative à l'extraterritorialité. Bien que la jurisprudence de la Cour semble s'aligner sur les intérêts des États, ces derniers ne devraient pas pour autant aller dans le sens d'un retrait de sa compétence en cas de violations manifestes du droit international dans des contextes extraterritoriaux.

Crédits photo : [arsenisspyros](#)



Thomas Roos

Thomas Roos ([@ThomasRoos](#)) est chargé de cours à l'université Laval et à l'université de Sherbrooke, ainsi que chercheur postdoctoral à la faculté de Droit de l'université de Sherbrooke, sous la supervision de Kristine Plouffe-Malette. Son projet de recherche porte sur les interactions entre le droit international des réfugiés et les conflits armés, avec une emphase sur la pratique canadienne et européenne. Il a soutenu à l'université Laval une thèse doctorale sous la direction de Julia Grignon, portant sur le renforcement de l'accès à la justice en contextes de conflits armés à travers l'action de la Cour européenne des droits de l'homme.

Comment citer cette publication

Thomas Roos, « L'affaire Ukraine et Pays-Bas c. Russie : les droits humains et les intérêts étatiques (ré)conciliés ? », *Le Rubicon*, vol. 6, 8 mai 2026
[<https://lerubicon.org/laffaire-ukraine-et-pays-bas-c-russie-les-droits-humains-et-les-interets-etatiques-reconcilies/>].