



# Actifs gelés, plaintes brûlantes

**Comment les oligarques  
russes et d'autres  
investisseurs utilisent  
l'arbitrage d'investissement  
pour contester les sanctions**

Décembre 2025

# Table des matières

03

Résumé

06

Contexte : le Règlement des différends entre investisseurs et Etats

06

L'augmentation des affaires de RDIE contre les sanctions

09

Des traités d'investissement qui coûtent des milliards

10

Des traités qui entravent la capacité d'agir

11

Tentatives de limiter le recours au RDIE

13

Recommandations

15

Annexes

# Sommaire

**Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'UE, l'Ukraine et près de 20 autres pays ont adopté un large éventail de sanctions économiques contre l'État russe. Ces sanctions visent également des entreprises et des individus étroitement liés au régime et à l'effort de guerre.**

Ces sanctions sont désormais contestées par des oligarques et des entreprises russes devant des tribunaux privés, via un mécanisme inclus dans les traités d'investissement, connu sous le nom de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE ou ISDS en anglais). Bien que les affaires en soient encore à un stade précoce, elles ont déjà un impact considérable sur la politique de sanctions de l'UE et la politique de sécurité nationale de l'Ukraine.

Un exemple est l'actuel bras de fer autour de l'utilisation des avoirs russes immobilisés. La Commission européenne et la plupart des États membres souhaitent utiliser 90 milliards d'euros d'avoirs russes détenus chez Euroclear pour soutenir financièrement l'Ukraine. Mais le gouvernement belge, pays dans lequel se situe Euroclear, bloque l'utilisation de ces fonds en raison du risque de poursuites.

**Notre analyse révèle que 24 affaires d'arbitrage (RDIE) publiquement connues ont été engagées pour contester directement les sanctions contre la Russie, sur un total de 28 affaires et menaces liées aux sanctions.**

Les affaires contestant les sanctions concernent :

- L'oligarque russe sanctionné Mikhail Fridman, qui poursuit le Luxembourg pour **16 milliards de dollars en raison du gel de ses avoirs** ;
- Plusieurs investisseurs russes qui ont engagé des **recours contre la Belgique concernant le gel des avoirs russes détenus chez Euroclear** ;
- Des investisseurs qui poursuivent l'Ukraine dans deux affaires distinctes concernant l'exclusion d'une banque liée à la Russie du secteur bancaire ukrainien, **pour un montant cumulé de 1,4 milliard de dollars**.

Notre note montre aussi que :

- Dans l'ensemble, les cas de RDIE connus, ainsi que les menaces de recours, déposés par des personnes et entités sanctionnées **atteignent déjà 62 milliards de dollars. Un montant qui se rapproche des 70 milliards de dollars d'aide militaire que l'UE a fourni à l'Ukraine depuis 2022**. Il est très probable que le montant réel soit nettement plus élevé, car dans plus de la moitié des affaires, aucune information n'est disponible sur les montants réclamés.
- **Plus de la moitié des cas de RDIE en cours liés aux sanctions visent l'Ukraine. Les autres ciblent d'autres pays européens (Belgique, France, Lituanie, Luxembourg et Royaume-Uni) ainsi que le Canada.**
- Sept affaires de RDIE visant les politiques ukrainiennes de sanctions et de sécurité reposent sur des traités d'investissement conclus avec des États membres de l'UE, et deux autres reposent sur le traité d'investissement entre l'Ukraine et le Royaume-Uni. Cela montre que les traités d'investissement que les États européens maintiennent avec l'Ukraine ont permis à des individus et entités sanctionnés de contester directement la politique de sécurité nationale de l'Ukraine.
- **L'oligarque russe Mikhail Fridman a déposé cinq recours contre des mesures liées aux sanctions et a menacé d'un sixième recours.** Trois de ces cinq affaires visent l'Ukraine : deux s'appuient sur le traité d'investissement que l'Ukraine a conclu avec la Belgique et le Luxembourg, et la troisième sur celui conclu avec les Pays-Bas.
- **Sur les 24 affaires contestant les sanctions, 13 ont été engagées rien qu'en 2025**, ce qui montre que les investisseurs utilisent de plus en plus le RDIE pour contester la politique de sanctions de l'Ukraine et de ses alliés.

L'incompatibilité entre les traités d'investissement des pays de l'UE et la politique de sanctions de l'UE avait déjà été soulignée par la Cour de justice de l'Union européenne en 2009. Dans trois arrêts concernant l'Autriche, la Suède et la Finlande, la Cour a estimé que **les clauses relatives aux transferts de capitaux contenues dans les traités d'investissement de ces trois pays entraient en conflit avec la compétence du Conseil d'imposer unilatéralement des sanctions à des pays tiers**. Toutefois, depuis lors, ces pays – ainsi que d'autres États membres de l'UE dont les traités comportent des clauses similaires – n'ont pas remédié à la situation. Ils n'ont ni renégocié leurs traités pour y inclure des garanties, ni procédé à leur annulation.

**Compte tenu de l'utilisation croissante des traités d'investissement comme arme pour affaiblir la politique de sanctions européenne et ukrainienne, il est essentiel que l'UE et l'Ukraine adoptent des mesures efficaces pour neutraliser les risques liés au RDIE.**

## RECOMMANDATIONS

**Afin de réduire les risques pour la sécurité nationale et la politique de sanctions de l'UE et de l'Ukraine, et d'éviter la sortie de fonds vers des entités et investisseurs sanctionnés, les décideurs européens devraient immédiatement :**

Travailler avec le gouvernement ukrainien à la conclusion d'un traité d'extinction pour l'ensemble des traités d'investissement entre les pays européens et l'Ukraine, y compris la suppression des clauses de survie.

Étendre à l'Ukraine les dispositions anti-RDIE prévues dans le 18<sup>e</sup> paquet de sanctions de l'UE. Ces dispositions visent à limiter la capacité des investisseurs sanctionnés à engager des procédures de RDIE et à faire exécuter les sentences. Elles s'appliquent actuellement aux pays de l'UE et à la Suisse. Leur extension à l'Ukraine devrait réduire le risque d'utilisation des traités d'investissement européens pour contester la politique de sanctions et de sécurité nationale de l'Ukraine.

Veiller à ce que les institutions d'arbitrage hébergées ou ayant leur siège dans les États membres de l'UE respectent pleinement le droit de l'UE et les paquets de sanctions européens.

Exploiter l'influence diplomatique de l'UE pour convaincre des pays tiers, tels que Singapour, d'adopter des réglementations similaires déniant tout effet juridique aux sentences rendues en faveur d'investisseurs sanctionnés (comme l'a récemment fait la Suisse).

Dénoncer les 41 traités d'investissement actuellement en vigueur avec la Russie et la Biélorussie, qui représentent le danger le plus immédiat pour le régime de sanctions européen.

Intervenir dans les affaires en cours contre l'Ukraine et les États membres en soumettant des contributions en tant qu'*amicus curiae*.

Assurer une transparence totale sur les affaires en cours contestant les sanctions et sur les montants en jeu, afin de permettre aux décideurs et à la société civile d'évaluer pleinement la menace que représentent ces affaires.

Les décideurs ukrainiens devraient envisager les mesures suivantes :

**Travailler avec leurs homologues européens à la conclusion d'un traité d'extinction pour les traités d'investissement entre les pays européens et l'Ukraine.** Cela devrait être fait sur la base du modèle utilisé par les États membres de l'UE pour mettre fin aux traités d'investissement intra-UE. L'extinction serait également nécessaire si l'Ukraine adhère à l'UE, puisque les pays de l'UE ne sont pas autorisés à maintenir des traités d'investissement entre eux.



**Faire sortir l'Ukraine du Traité sur la Charte de l'énergie et l'inclure dans la déclaration interprétative et l'accord inter-se de l'UE, en incluant la neutralisation de la clause de survie.**



**Assurer une transparence totale sur les affaires en cours contre l'Ukraine et sur les montants en jeu, afin de permettre aux décideurs et à la société civile d'évaluer pleinement la menace que représentent ces affaires.**

Les points ci-dessus mettent en lumière les risques posés par le système controversé du RDIE, révélant qu'il compromet la souveraineté en matière d'élaboration des politiques, y compris sur des questions de sécurité nationale. Pour protéger leur marge de manœuvre, les décideurs devraient donc :



**Évaluer comment d'autres priorités politiques** liées à la sécurité nationale, à la fiscalité, à la protection du climat et de l'environnement, ainsi qu'à d'autres domaines d'intérêt public, sont menacées par les dispositions relatives au RDIE incluses dans les traités bilatéraux d'investissement.

**Supprimer le RDIE de tous les traités existants et cesser de signer de nouveaux traités comportant une quelconque forme de RDIE.**

# Contexte : le RDIE

Le RDIE (règlement des différends entre investisseurs et États)<sup>1</sup> est un mécanisme juridique inclus dans les traités commerciaux et d'investissement entre deux États ou plus. Il permet aux investisseurs internationaux qui estiment être affectés négativement par des changements politiques ou juridiques de poursuivre les gouvernements en dehors du système juridique national ou européen. Les procédures de RDIE sont souvent tenues entièrement ou partiellement secrètes, et les montants réclamés et obtenus sont généralement plus élevés que devant les tribunaux nationaux. La plupart des affaires mises en avant ici ont été engagées en vertu de traités bilatéraux d'investissement (TBI) – des traités d'investissement liant deux pays.

Ces dernières années, le système de RDIE a fait l'objet d'un examen critique accru, et de nombreux pays ont pris des mesures pour s'en retirer, notamment les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ainsi que plusieurs pays du Sud global.

En Europe, les États membres de l'UE ont commencé à mettre fin à tous les TBI conclus entre eux, et 13 pays européens, ainsi que l'UE elle-même, ont quitté le Traité sur la Charte de l'énergie, un traité incluant un mécanisme de RDIE spécifique au secteur de l'énergie.

## L'augmentation des affaires de RDIE contre les sanctions

Alors que les cas de RDIE contestant les politiques climatiques et environnementales sont depuis longtemps controversées, notre analyse révèle 28 affaires liées aux sanctions contre la Russie, dont 24 ciblent directement les sanctions<sup>2</sup>. Un aperçu complet se trouve en Annexe I. Elles se répartissent comme suit :

- **11 affaires connues** visant les sanctions imposées par les États membres de l'UE, le Royaume-Uni et le Canada ;
- **13 affaires connues** visant les sanctions et les mesures de sécurité nationale imposées par l'Ukraine ;
- **2 cas de menaces de procédures** contre des États membres de l'UE visant les sanctions ;
- **2 affaires** contre des Etats membres de l'UE par des individus et entités sanctionnés sur d'autres questions.

Parmi les **24 affaires contestant les sanctions**, **13 ont été déposées rien qu'en 2025**, ce qui montre que les investisseurs utilisent de plus en plus le RDIE pour contester la politique de sanctions de l'Ukraine et de ses alliés.

# Affaires connues visant les sanctions des États membres de l'UE, du Royaume-Uni et du Canada

Il existe au moins huit cas de RDIE qui contestent directement les sanctions imposées par l'Union européenne en réponse à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Le montant réclamé n'est connu que pour deux de ces affaires, mais qui totalisent déjà 26 milliards de dollars.

Dans l'affaire *Fridman c. Luxembourg*, l'oligarque russe milliardaire Mikhail Fridman réclame la somme extraordinaire de 16 milliards de dollars au Luxembourg pour le gel de ses avoirs<sup>3</sup>. Fridman soutient qu'il est ciblé de manière injuste par les sanctions de l'UE. Cette réclamation de 16 milliards représente le double des actifs qu'il détient réellement au Luxembourg et équivaut à la moitié du budget fédéral luxembourgeois<sup>4</sup>.

Fridman a également engagé une affaire contre le Royaume-Uni. Celle-ci porterait également sur les sanctions que le Royaume-Uni lui a imposées, bien que les détails supplémentaires ne soient pas rendus publics<sup>5</sup>.

Deux affaires de RDIE concernent les sanctions imposées au producteur étatique biélorusse de potasse, Belaruskali, après que la Lituanie ait résilié un contrat de transport avec Belaruskali pour la potasse. Dans la première affaire, la société poursuit la Lituanie pour 12 milliards de dollars. La deuxième affaire a été initiée par un actionnaire suisse dans un terminal d'exportation de potasse contre la Lituanie, le montant réclamé n'est pas connu.

Des investisseurs russes dont les avoirs détenus chez Euroclear ont été gelés en vertu des sanctions de l'UE ont déposé quatre notifications de différends contre la Belgique en septembre 2025, ce qui leur permettrait de lancer des procédures après un délai de six mois<sup>6</sup>. L'identité des quatre requérants n'est pas publique.

La France est poursuivie par l'homme d'affaires russo-arménien Samvel Karapetyan, dont la villa sur la Côte d'Azur a été saisie par les autorités françaises à la suite d'accusations de blanchiment d'argent et d'avoir servi de prête nom pour le géant pétrolier et gazier sanctionné Gazprom.

Le Canada fait l'objet de deux cas de RDIE liés aux sanctions. Un milliardaire conteste son inclusion sur la liste des sanctions canadiennes. Et une compagnie aérienne russe a déposé une plainte pour la saisie de l'un de ses avions.

# Affaires connues visant les sanctions et les mesures de sécurité nationale de l'Ukraine

L'Ukraine a été ciblée par au moins huit affaires de RDIE contestant ses sanctions et mesures de sécurité nationale depuis 2022, et le nombre d'affaires est en augmentation. Alors que les investisseurs ont initié deux affaires entre 2022 et 2024, six affaires ont été déposées rien qu'en 2025.

Six de ces cas reposent sur des TBI avec des États membres de l'UE, l'un sur le TBI Royaume-Uni-Ukraine et l'autre sur le TBI Russie-Ukraine. Pour la plupart d'entre eux, le montant réclamé n'est pas connu, mais il dépasse 1,5 milliard de dollars pour les trois affaires pour lesquelles l'information est disponible.

Dans de nombreux cas, des investisseurs russes sanctionnés utilisent les TBI européens avec l'Ukraine pour contester la politique de sécurité nationale du pays. Par exemple, des sociétés liées à l'oligarque russe Mikhail Fridman, lui-même actuellement sanctionné par l'UE, ont engagé trois affaires de RDIE contre l'Ukraine, en utilisant les TBI que l'Ukraine avait conclu avec la Belgique, le Luxembourg et avec les Pays-Bas.

Avant l'invasion de 2022, les investisseurs avaient déjà initié au moins cinq affaires de RDIE contestant la réponse de l'Ukraine à l'annexion de la Crimée par la Russie et à l'occupation de certaines parties de l'Est de l'Ukraine.

Peu d'informations sont disponibles publiquement sur ces affaires, mais au moins l'une d'elles a été conclue, avec une société gazière enregistrée au Royaume-Uni qui s'est vue attribuer 12 millions de dollars plus intérêts pour la décision de l'Ukraine d'imposer des contrôles des capitaux.

Une société chinoise a une réclamation en cours de 4,6 milliards de dollars à la suite des restrictions imposées par le gouvernement ukrainien sur la détention d'actions dans une entreprise aéronautique.

## Menaces de poursuites

Des investisseurs russes sanctionnés ont publiquement évoqué la possibilité d'au moins deux nouvelles affaires de RDIE. Cela inclut la compagnie pétrolière publique Rosneft, qui a menacé d'engager un arbitrage d'investissement si l'Allemagne expropriait ses actifs, évalués à 7 milliards de dollars. Mikhail Fridman a également menacé d'une affaire de 7 milliards de dollars contre Chypre, car le pays n'a pas approuvé la vente de ses actifs assez rapidement<sup>7</sup>.

Comme ces menaces sont rarement publiquement connues, il est très probable qu'il existe d'autres affaires dans lesquelles des investisseurs ont envisagé de recourir au RDIE.

# Affaires impliquant des individus et entités sanctionnés sur d'autres sujets

Des individus et entités sanctionnés continuent également de contester des mesures relevant d'autres domaines de politiques publiques via le RDIE. Depuis 2019, l'UE est poursuivie par Nord Stream 2 concernant des mesures de dissociation liées aux infrastructures gazières. La société allègue une perte de 8 milliards d'euros due à la réglementation européenne. L'affaire a récemment été suspendue en raison de sanctions supplémentaires imposées à Nord Stream 2, mais elle devrait reprendre prochainement.

La France fait également l'objet d'une importante réclamation par un individu sanctionné. L'oligarque russe Alexey Mordashov conteste le refus du gouvernement français d'octroyer des permis pour une mine d'or en Guyane française pour des raisons environnementales, et réclame 4,5 milliards d'euros. La mine d'or projetée devait être construite dans une zone à forte biodiversité<sup>8</sup>.

## Des traités d'investissement qui coûtent des milliards

Des informations publiques existent sur les montants réclamés par les investisseurs dans seulement neuf des affaires engagées. Le total des montants réclamés dans ces neuf affaires atteint déjà 48 milliards de dollars<sup>9</sup>, soit plus que l'ensemble de l'aide que la France et le Royaume-Uni ont fourni à l'Ukraine depuis le début de la guerre<sup>10</sup>.

Deux menaces de cas pourraient ajouter 14 milliards de dollars supplémentaires, portant le total des réclamations et menaces de RDIE par des individus et entités sanctionnés à 62 milliards de dollars. Ce chiffre se rapproche des 70 milliards de dollars d'aide militaire que l'UE a fourni à l'Ukraine depuis 2022. Le montant réel est très probablement beaucoup plus élevé, étant donné qu'il n'existe aucune information sur 17 affaires en attente<sup>11</sup>.

La plupart des pays européens maintiennent encore des TBI avec la Russie et l'Ukraine (pour un aperçu complet, voir l'Annexe II). Le TBI Belgique/Luxembourg-Russie a été le plus souvent invoqué pour contester les sanctions contre les pays de l'UE, avec 5 affaires au total. L'Ukraine a été le pays le plus souvent poursuivi en vertu de son TBI avec les Pays-Bas (4 affaires), suivi des TBI avec Belgique/Luxembourg et le Royaume-Uni (2 affaires chacun).

L'Ukraine a unilatéralement mis fin à son accord bilatéral avec la Russie en 2023 (dénonciation entrée en vigueur le 27 janvier 2025)<sup>12</sup>. Cependant, **aucun pays européen n'a dénoncé son traité d'investissement avec la Russie depuis l'invasion de l'Ukraine, permettant ainsi aux investisseurs russes de faire pression sur les décideurs européens via le RDIE.**

De nombreux traités d'investissement contiennent des clauses de survie qui permettent l'utilisation prolongée du RDIE pendant plusieurs années après la fin d'un traité, comme c'est le cas pour les TBI russes. La crainte des clauses de survie est parfois invoquée pour ne pas procéder à l'annulation d'un traité et, en effet, lorsque l'annulation se fait de manière coopérative, il est préférable de convenir de supprimer la clause de survie en procédant à l'annulation. Cependant, lorsque tel n'est pas le cas, plus tôt le traité est annulé, plus vite les clauses de survie expirent. Si tous les TBI avec la Russie avaient été annulés après l'invasion initiale de l'Ukraine en 2014, certains seraient déjà arrivés à expiration.

# Des traités qui entravent la capacité d'agir

L'expérience et les menaces de recours en RDIE potentiels limitent déjà de manière significative les options politiques de l'UE pour soutenir l'Ukraine. L'UE peine à mobiliser un soutien financier pour l'Ukraine, et l'utilisation de 90 milliards d'euros d'avoirs russes immobilisés chez le prestataire financier Euroclear a été l'option privilégiée par la plupart des États membres de l'UE et par la Commission européenne.

Cependant, la Belgique, pays dans lequel se situe Euroclear, a bloqué l'utilisation des fonds. Le Premier ministre belge Bart de Wever a explicitement évoqué la menace d'arbitrage et fait référence aux risques juridiques découlant du TBI entre la Russie et la Belgique et le Luxembourg pour justifier son refus. Quatre investisseurs russes, dont l'identité reste inconnue, ont déjà déposé des notifications de différends contre la Belgique, première étape obligatoire dans une affaire de RDIE. Le dépôt a coïncidé, peut-être non sans raison, avec le débat sur l'utilisation des avoirs russes pour des prêts de réparations à l'Ukraine.

La question reste ouverte quant au fait de savoir dans quelle mesure l'État russe pourrait utiliser le RDIE pour récupérer les actifs de sa Banque centrale chez Euroclear, ou si les dispositions relatives au règlement des différends interétatiques du TBI pourraient servir le même objectif<sup>14</sup>. Cependant, l'incertitude créée par le TBI paralyse déjà le processus décisionnel européen.

Les discussions sur la manière de protéger la Belgique des risques juridiques liés au TBI avec la Russie sont en cours. **Cela signifie que l'UE ne dispose actuellement d'aucun moyen de soutenir financièrement l'Ukraine au-delà de février 2026, en raison des limites imposées par ses traités d'investissement.**

Certains pays, dont le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, ont annoncé qu'ils étaient prêts à envisager l'utilisation des avoirs russes immobilisés pour soutenir l'Ukraine<sup>15</sup>. Comme ces trois pays ont des TBI avec la Russie, ils pourraient être menacés de la même manière de recours au RDIE.

## LA CJUE JUGE LES TBI DE L'UE INCOMPATIBLES AVEC LA CAPACITÉ D'IMPOSER DES SANCTIONS

Le problème de l'incompatibilité des TBI avec l'imposition de sanctions est une question dont l'UE est consciente depuis longtemps. Dès 2009, la CJUE a rendu trois arrêts contre l'Autriche, la Suède et la Finlande, concluant que les clauses relatives aux transferts de capitaux dans les TBI extra-UE entraient en conflit avec la compétence du Conseil à imposer unilatéralement des mesures restrictives à des pays tiers dans certaines conditions<sup>16</sup>.

Dans certaines des affaires listées en annexe, les investisseurs s'appuient effectivement sur les dispositions relatives à la libre circulation des capitaux pour justifier leurs réclamations contre les États membres de l'UE.

Cependant, les trois États membres concernés par la décision de la CJUE n'ont jusqu'à présent pas remédié à la situation, comme l'a reconnu le gouvernement suédois dans un rapport récent<sup>17</sup>. Au-delà de ces trois pays, la plupart des anciens TBI des États membres de l'UE ne contiennent pas les garanties nécessaires sur les dispositions assurant la libre circulation des capitaux, telles qu'exigées par la CJUE.

# Tentatives de limiter le recours au RDIE

Dans le contexte actuel, l'UE et ses États membres tentent de faire face aux enjeux juridiques soulevés par les TBI existants et le régime de sanctions en vigueur en cherchant à intégrer des garanties dans le régime de sanctions lui-même :

- **Le 15<sup>e</sup> paquet de sanctions** (décembre 2024) interdit la reconnaissance et l'exécution des mesures anti-arbitrage russes<sup>18</sup>.
- **Le 18<sup>e</sup> paquet de sanctions** (juillet 2025) contient des dispositions de portée plus vaste concernant les affaires de RDIE liées aux sanctions<sup>19</sup> :
  - **Il interdit toute assistance, reconnaissance et exécution de toute décision ou sentence** émise par un tribunal de RDIE situé hors UE **qui pourrait bénéficier à des personnes sanctionnées ou affaiblir les sanctions**. Cela inclut également l'interdiction de reconnaissance et d'exécution des arbitrages conduits selon les règles du CIRDI (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements), puisqu'ils ne sont pas basés dans l'UE.
  - Il oblige les États membres de l'UE à formuler toute objection disponible à la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales et à recouvrer tous dommages directs ou indirects, y compris les frais juridiques.

La Suisse a suivi l'exemple de l'UE et adopté des restrictions similaires à celles du 18<sup>e</sup> paquet de sanctions<sup>20</sup>. Cela est important, car la Suisse est souvent utilisée pour arbitrer et faire exécuter des affaires de RDIE controversées.

Alors que l'UE tente de réduire la possibilité pour les individus et entités sanctionnés de contester les sanctions en utilisant le RDIE, son approche présente des limites importantes :

- Tant que les traités d'investissement sous-jacents sont en vigueur, il n'existe aucun moyen juridiquement sûr d'empêcher l'émergence de recours au RDIE contre les sanctions.
- Les investisseurs contournent les restrictions imposées par les paquets de sanctions de l'UE en choisissant un siège d'arbitrage hors de l'UE. Dans les affaires en cours contre des États membres de l'UE, le tribunal a été constitué dans trois affaires, toutes situées hors de l'UE, à Londres, Genève et Hong Kong<sup>21</sup>.
- La manière dont les Etats de l'UE peuvent récupérer les dommages et frais juridiques si l'investisseur ne détient pas d'actifs au sein de l'UE demeure incertaine.
- Surtout, l'UE ne prend pas en compte les affaires déposées contre l'Ukraine via les TBI des États membres de l'UE. Aucune disposition des paquets de sanctions n'a été adoptée pour limiter la capacité des entreprises enregistrées dans l'UE à contester les sanctions imposées par l'Ukraine, même si elles sont liées à des entités russes sanctionnées.

# TRAITÉS D'INVESTISSEMENT ET ADHÉSION À L'UE

En 2018, la CJUE a jugé que les États membres de l'UE ne pouvaient pas maintenir de traités bilatéraux d'investissement (TBI) comportant des clauses de RDIE entre eux, cela étant de nature à compromettre l'ordre juridique de l'UE. À la suite de cette décision, les États membres de l'UE ont dû mettre fin à tous les TBI existants entre eux (TBI intra-UE).

Une conséquence de cette décision est qu'une adhésion de l'Ukraine à l'UE nécessiterait de mettre fin aux 23 TBI existants avec les États membres de l'UE.

Deux éléments du processus d'extinction des TBI intra-UE sont particulièrement pertinents pour le cas ukrainien. Premièrement, au lieu de mettre fin individuellement aux 196 TBI intra-UE, les États membres de l'UE ont signé un traité d'extinction permettant de mettre fin à tous les traités en une seule fois, minimisant ainsi la charge administrative pour les Etats<sup>22</sup>. Deuxièmement, ce traité d'extinction a également supprimé les clauses de survie dans tous les TBI intra-UE, garantissant ainsi que la fin des traités ne soit pas retardée.

L'Ukraine devrait suivre le même modèle et mettre fin à tous les TBI existants, y compris les clauses de survie, avec les États membres de l'UE via un traité d'extinction. D'autres pays soutenant l'Ukraine, comme le Royaume-Uni, la Suisse et le Canada, devraient se joindre à un tel traité, réduisant ainsi davantage le risque de contentieux contre la politique de sécurité nationale de l'Ukraine.

L'Ukraine devrait également se retirer du **Traité sur la Charte de l'énergie (TCE)**. Il s'agit d'un traité spécifique sur l'investissement dans le secteur de l'énergie, incluant des clauses de RDIE. Et l'Ukraine a déjà été poursuivie huit fois en vertu de ce traité, dont deux affaires contestant son régime de sanctions. De nombreux pays européens et l'UE elle-même se sont retirés du TCE, et des propositions existent pour limiter l'usage des clauses de survie entre les parties se retirant du traité<sup>23</sup>.

Parallèlement, des cabinets d'avocats font publiquement la publicité de leurs services pour contourner les restrictions imposées par le régime de sanctions. Un cabinet conseille ainsi ses clients :

**“** «*La planification de l'exécution doit désormais intégrer une analyse des sanctions dès le départ. Les praticiens du droit devraient prendre en compte le choix du siège arbitral, les juridictions où l'exécution est la plus probable, et l'existence éventuelle d'actifs commerciaux saisissables situés en dehors du régime de sanctions*»<sup>24</sup> **”**

Alors que les investisseurs adaptent leurs stratégies juridiques, mettre fin aux TBI demeure la seule voie sûre pour réduire le risque de recours devant les mécanismes ISDS.

# Recommandations

Le nombre de recours au RDIE contestant les sanctions augmente de manière significative. Onze affaires ont été déposées pour la seule année 2025, dépassant tous les précédents records. Les décideurs politiques doivent agir rapidement pour contenir la menace que ces procédures font peser sur leur capacité à réagir à la guerre menée par la Russie en Ukraine.

Les décideurs européens devraient immédiatement :

Travailler avec le gouvernement ukrainien à un **traité d'extinction de tous les traités d'investissement entre les pays européens et l'Ukraine, incluant l'élimination des clauses de survie.**

**Étendre les dispositions anti-RDIE du 18<sup>e</sup> paquet de sanctions de l'UE à l'Ukraine.**

Ces dispositions visent à limiter la capacité des investisseurs sanctionnés à engager et à faire exécuter des procédures de RDIE, et s'appliquent actuellement aux pays de l'UE et à la Suisse. L'étendre à l'Ukraine devrait réduire le risque d'utilisation accrue des traités d'investissement européens pour contester les sanctions et la politique de sécurité nationale ukrainiennes.

Veiller à ce que les institutions arbitrales hébergées ou ayant leur siège dans des États membres de l'UE se conforment pleinement au droit de l'UE et aux paquets de sanctions européens.

Mettre à profit l'influence diplomatique de l'UE pour convaincre des pays tiers, tels que Singapour, d'adopter des réglementations similaires refusant tout effet juridique aux sentences rendues en faveur d'investisseurs sanctionnés (comme l'a récemment fait la Suisse).

**Mettre fin aux 41 traités d'investissement avec la Russie et la Biélorussie** actuellement en vigueur et qui représentent la menace la plus immédiate pour le régime européen de sanctions.

**Intervenir dans les affaires en cours contre l'Ukraine et les États membres par le biais de mémoires *amicus curiae*.**

**Assurer une transparence totale sur les affaires en cours** contestant les sanctions et sur les montants en jeu, afin de permettre aux décideurs politiques et à la société civile d'évaluer pleinement la menace qu'elles représentent.



# Recommandations (suite)

Les décideurs ukrainiens devraient envisager les mesures suivantes :

Travailler avec leurs homologues européens à un traité d'extinction des traités d'investissement entre les pays européens et l'Ukraine. Cela devrait suivre le modèle utilisé par les pays de l'UE pour mettre fin aux traités d'investissement entre eux. Cela serait également nécessaire en cas d'adhésion de l'Ukraine à l'UE, car les pays membres ne sont pas autorisés à maintenir des traités d'investissement entre eux.



Retirer l'Ukraine du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE) et intégrer l'Ukraine dans la déclaration interprétative et l'accord *inter se* de l'UE, incluant la neutralisation de la clause de survie.



Assurer une transparence totale sur les affaires en cours contre l'Ukraine et sur les montants en jeu, afin de permettre aux décideurs politiques et à la société civile d'évaluer pleinement la menace qu'elles représentent.

Les conclusions ci-dessus éclairent d'un jour nouveau les risques posés par le système controversé du RDIE, révélant qu'il met en danger la souveraineté en matière de décision publique, y compris sur des questions de sécurité nationale.

Pour protéger leur marge de manœuvre politique, les décideurs devraient donc :

Entreprendre une évaluation de la manière dont d'autres priorités politiques liées à la sécurité nationale, à la fiscalité, au climat, à la protection de l'environnement et à d'autres domaines d'intérêt public sont menacées par les dispositions de RDIE contenues dans les TBI.



Retirer le RDIE de tous les traités existants et cesser de signer de nouveaux traités comportant une quelconque forme de RDIE.

# Notes

1 Pour une introduction au RDIE, voir : Columbia Center on Sustainable Investment (2025): [Primer on International Investment Treaties and Investor-State Dispute Settlement](#).

2 Pour établir la liste des affaires, nous avons consulté des bases de données telles que celles du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), de la Cour permanente d'arbitrage, ainsi que d'Investment Arbitration Reporter. Des informations plus détaillées sur les affaires sont disponibles sur [Investment Arbitration Reporter](#). Dans cette note, nous entendons par affaires liées aux sanctions les affaires de RDIE introduites (ou menaces d'introduction) contre des mesures économiques adoptées par l'Ukraine ou ses soutiens en réponse aux invasions russes de l'Ukraine en 2014 et 2022.

3 Pour une description détaillée de l'affaire, voir [The Russian oligarch suing over sanctions: Fridman vs Luxembourg](#).

4 [Dans une conférence de presse du 23 Octobre 2025 \(à 36:10\)](#), le premier ministre belge Bart De Wever a affirmé que Fridman ne détenait que 8 milliards (\$ US) d'actifs au Luxembourg.

5 L'identité du demandeur n'a été officiellement reconnue que le 18 novembre 2025 à la suite d'une [question parlementaire](#), bien que des [rumeurs circulaient déjà auparavant dans la presse spécialisée](#):

6 Étant donné que le dépôt d'un avis de différend constitue la première étape obligatoire d'une procédure de RDIE, ces avis sont comptabilisés dans le nombre total d'affaires de RDIE.

7 Pour les deux affaires, voir: Freshfields (2025) [Expanding the Legal Toolkit: The EU's New Tools Against Sanctioned Russian Investors](#).

8 Pour une analyse détaillée de l'affaire, voir Institut Veblen (2025) [L'État français devant un tribunal d'arbitrage pour "montagne d'or": Affaire Severgroup et KN Holdings c. France \(2021\)](#).

9 Le chiffre global est calculé en additionnant les demandes connues figurant à l'Annexe I. Dans de nombreux cas, les montants d'indemnisation accordés dans le cadre des sentences de RDIE sont inférieurs aux demandes initiales.

10 Voir les données du Kiel Institute, [Ukraine Support Tracker](#), 1er décembre 2025.

11 Délégation de l'Union Européenne aux Etats-Unis d'Amérique (2025) [EU Assistance to Ukraine \(in U.S. Dollars\)](#), 19 Novembre 2025.

12 L'initiation d'un différend investisseur-État reste possible pendant dix ans supplémentaires, en vertu de la clause de survie applicable aux investissements réalisés avant la date de cessation du traité.

13 [Julia Payne, Lili Bayer, Andrew Gray \(2025\) EU proposes using frozen Russian assets or borrowing to give Ukraine 90 bln euros](#), Reuters, 3 Decembre.

14 Pour une analyse approfondie de cette question, voir Lukas Schaugg, Isaak Bowers, Nathalie Bernasconi-Osterwalder (2025) [Unexpected Consequences of Investment Treaties in Times of War](#), IISD Deep Dive, 28 Novembre.

15 [Déclaration conjointe des dirigeants E3](#), Cabinet du Premier ministre, 10 Downing Street, communiqué de presse.

16 Cas [C-118/07](#) Commission c. Finlande; Cas [C-205/06](#), Commission c. Autriche; Cas [C-249/06](#), Commission c Suède.

17 Conseil suédois du commerce extérieur (2024) [En modernisering av Sveriges investeringsskyddsavtal](#).

18 [Règlement \(UE\) 2024/3192 du Conseil du 16 décembre 2024](#) modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine

19 [Règlement \(UE\) 2025/1494 du Conseil du 18 juillet 2025](#) modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine et [Règlement \(UE\) 2025/1472 du Conseil du 18 juillet 2025](#) modifiant le règlement (CE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine

20 [Ukraine : le Conseil fédéral met en œuvre le 18e paquet de sanctions de l'UE](#), Communiqué de presse, 29 Octobre 2025.

21 L'arbitrage avait son siège à Genève avant que la Suisse n'adopte des mesures restrictives concernant les affaires de RDIE contestant les sanctions. L'investisseur avait soutenu que le siège devrait plutôt être Singapour. Il reste à déterminer si l'arbitrage restera établi à Genève.

22 [Accord portant extinction des traités bilatéraux d'investissement entre États membres de l'Union européenne](#).

23 Lukas Schaugg, Suzy Nikièma (2024) [Model Inter-Se Agreement to Neutralize the Survival Clause of the Energy Charter Treaty, Between the EU and Other non-EU Contracting Parties](#), IISD Brief, 1er Août.

24 Oblin Attorney's at Law, [Arbitration at the Crossroads: Austria, EU Sanctions, and the Enforcement of Russia-Ukraine Investment Awards](#), 7 Octobre 2025.

25 Pour établir la liste des affaires, nous avons consulté des bases de données telles que celles du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), de la Cour permanente d'arbitrage, ainsi que d'Investment Arbitration Reporter. Des informations plus détaillées sur les affaires sont disponibles sur [Investment Arbitration Reporter](#).

26 Il y a cinq affaires en cours impliquant des entités liées à Mikhail Fridman (Fridman c. Luxembourg, ABH Holdings c. Ukraine, CTF Holdings c. Ukraine, EMIS Finance c. Ukraine, Fridman c. Royaume-Uni). Dans quatre affaires, l'investisseur est représenté par Bajju S. Vasani de Twenty Essex, aux côtés d'autres avocats et cabinets. Dans la cinquième affaire, l'identité de l'avocat de Fridman n'est pas connue.

27 D'autres affaires d'arbitrage sont en cours contre l'Ukraine et ne sont pas directement liées aux sanctions ou à la sécurité nationale. Par exemple, la société énergétique suédoise Misen poursuit l'Ukraine en vertu du traité bilatéral d'investissement Suède-Ukraine pour environ 3 milliards \$ US, en raison de l'augmentation des redevances sur l'extraction nationale de gaz. Ces affaires pourraient avoir des impacts significatifs sur le budget public ukrainien.



Publié par :

**Power  
Shift**

**EUROPEAN TRADE  
JUSTICE COALITION**

 **Friends of  
the Earth  
Europe**

 **Veblen Institute  
for Economic  
Reforms**

 **attac**

 **TRADE JUSTICE  
MOVEMENT**

**CNCD  
11.11.11**

 **Jordens  
Vänner**  
Friends of the Earth Sweden

 **Global  
Justice  
Now**

 **Anders  
Handeln**

**Rédigé par :** Fabian Flues

**Édité par:** Jean Blaylock

**Avec les contributions de :** Mathilde Dupré, Paul de Clerck, Bart-Jaap Verbeek, Leah Sullivan, Tom Wills, Lukas Schaugg, Clémentine Baldon

**Design et mise en page par :** Gaëlle Cau

**Crédits photo :**

Wikimedia/Tauno Töhk: European Council

Wikimedia/State Border Guard Service of Ukraine: Southwestern part of Bakhmut (Donetsk region of Ukraine) during the battle of the city

Wikimedia/www.kremlin.ru : Alexey Mordashov

Wikimedia/LetterOne Group: Mikhail Fridman