



N° 3255

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2026.

PROPOSITION DE LOI

***visant à instituer un mécanisme de confiscation des avoirs étrangers
souverains et privés gelés en réponse aux violations du droit international,***

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Thierry SOTHER,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi déposée par le Groupe socialistes et apparentés vise à introduire dans le droit français un dispositif permettant la confiscation d'avoirs souverains et privés de personnes physiques ou morales s'étant rendues coupables d'une violation particulièrement grave du droit international.

Elle s'articule avec le droit international dans la mesure où elle subordonne la mise en œuvre de la confiscation de ces avoirs à leur gel préalable en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, d'une décision de l'Union européenne ou d'une mesure de gel prise par la France, et à l'existence d'une violation grave du droit international constatée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Cette proposition possède une visée générale et permet de nous doter des outils financiers nécessaires au respect du droit international et à la défense de nos intérêts et de ceux de nos alliés face à des puissances hostiles et belliqueuses.

À court terme, cette proposition de loi vise à réaffecter les avoirs russes gelés au soutien et à la reconstruction de l'Ukraine, et à contraindre l'État russe à procéder aux réparations dont le droit international lui impose de s'acquitter.

1 – Réaffirmer notre soutien indéfectible à la résistance ukrainienne

Depuis l'invasion de l'Ukraine à grande échelle dans le cadre de la guerre d'agression menée par la Russie depuis le 24 février 2022, le peuple ukrainien résiste.

Le bilan humain de la guerre d'attrition menée par la Russie est particulièrement lourd : près de deux millions de victimes ukrainiennes et russes - morts, blessés et disparus confondus. Près de 6 millions d'Ukrainiennes et d'Ukrainiens réfugiés à l'étranger. L'Ukraine a par ailleurs été le théâtre des crimes internationaux les plus graves, commis par les forces d'occupation russes : attaques aveugles de drones contre la population et les infrastructures civiles, meurtres, actes de torture, ou encore déportation de milliers d'enfants ukrainiens vers la Russie ; des crimes qui continuent d'être perpétrés jusqu'à ce jour.

Au 31 décembre 2025, le coût total de la reconstruction de l'Ukraine était estimé à près de 588 milliards de dollars américains (plus de 500 milliards d'euros) au cours de la prochaine décennie (*rapport RDNA5 publié en février 2026*) : le parc immobilier est endommagé ou détruit, les infrastructures énergétiques ukrainiennes sont quotidiennement ciblées par des frappes russes avec des retombées immédiates et dramatiques sur la population, aucun secteur - transports, industrie ou encore éducation – n'est épargné.

Dès le 24 février 2022 et depuis lors, pas une voix socialiste n'a manqué au soutien de la résistance ukrainienne, au rétablissement de la souveraineté de l'Ukraine dans ses frontières de 1991, aux sanctions les plus fortes contre la Russie, au processus d'adhésion à l'Union européenne, à l'effort de guerre et à l'envoi des armes nécessaires à sa victoire.

Sur les bancs de l'Assemblée nationale, nous défendons avec force notre conviction : le soutien à l'Ukraine ne doit pas faiblir ; il en va de la défense de nos valeurs, du droit international, de notre sécurité commune et de l'avenir de la paix en Europe.

De la sécurité de l'Europe, où la menace russe est réelle et où les actes de sabotage et les attaques hybrides se multiplient. Par le biais de drones qui s'aventurent dans l'espace aérien de pays européens (Roumanie, Lituanie, Danemark, Pologne et dernièrement à Leipzig en Allemagne où un drone chargé d'explosifs a été découvert), de cyberattaques visant des infrastructures critiques, de sabotages de voies logistiques clefs, ou encore de tir de fusées éclairantes, la Russie multiplie ses opérations en dessous du seuil. Selon l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS), les opérations de sabotage russes en Europe ont presque quadruplé entre 2023 et 2024. La Russie a fréquemment recours à des agents « jetables » (parfois entraînés dans des camps dans les Balkans) pour mener des opérations de sabotage, d'espionnage, de diversion ou d'autres attaques hors de son territoire national. Ces activités d'ingérence russe en Europe se multiplient alors que plusieurs élections nationales et régionales clefs doivent être organisées au cours des prochains mois. Rappelons également que la *Revue nationale stratégique* (RNS, juin 2025) est construite autour d'un scénario central à l'horizon 2030 : celui de l'hypothèse d'une participation des armées françaises à une guerre de haute intensité dans le voisinage de l'Europe, cumulée au risque d'actions concomitantes déstabilisatrices de nature hybride pour la sécurité intérieure de la France menées dans l'objectif de semer la confusion et la division au sein de la population et d'empêcher l'État d'organiser une réponse.

C'est donc avec cette profonde conviction que nous avançons : notre soutien à l'Ukraine ne doit pas faiblir, il en va de la défense de nos valeurs, du droit international et de notre sécurité commune. C'est tout l'objet de la présente résolution, dont le mécanisme enverrait un signal fort s'agissant des leviers que nous sommes prêts à actionner pour freiner la Russie dans ses intentions.

2 – Affecter les avoirs russes gelés sur le territoire européen à la reconstruction de l'Ukraine : c'est au Kremlin de payer et à l'Europe de l'y contraindre

À ce jour près de 300 milliards d'euros d'actifs souverains russes sont gelés, principalement en Europe, notamment en Belgique. La France se positionne en quatrième place des pays abritant le plus de titres de la Banque centrale de Russie (BCR) immobilisés avec 19 milliards d'euros d'avoirs souverains russes (soit 6,6 % du total). Ce montant équivaut quasiment à l'aide française apportée à l'Ukraine depuis 2022 (aides financières directes, prêts, aide militaire et cessions de matériel - dans le cadre bilatéral et européen). Les avoirs privés russes représenteraient quant à eux 25 milliards d'euros en Europe.

Si les intérêts des avoirs immobilisés (1,4 milliard d'euros en 2026) sont aujourd'hui un levier important de financement de l'aide à l'Ukraine et alors que certains partis politiques remettent régulièrement en cause notre soutien à l'Ukraine en déclarant vouloir « couper le robinet », le mécanisme défendu par la présente proposition de loi inscrit notre soutien indéfectible à l'Ukraine dans la durée.

3. – Une « contre-mesure » réclamée de longue date, licite et proportionnée

La demande de mise en place d'un mécanisme de confiscation des avoirs russes gelés a été formulée à diverses reprises :

- Par l'Assemblée nationale lors du vote de la proposition de résolution européenne appelant au renforcement du soutien à l'Ukraine, en mars dernier ;

- Par le Parlement européen qui a réclamé le même mois, par le biais d'une résolution adoptée en plénière, la confiscation des avoirs souverains russes immobilisés ;

– Par l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, qui a voté en 2024 une résolution demandant la saisie et la réaffectation de ces avoirs, considérant que cela constituerait des contre-mesures légales.

En effet, cette contre-mesure est rendue licite par le fait qu’elle constitue une riposte temporaire et proportionnée à un acte illicite commis par un autre État (dans le cas d’espèce : une réponse à la guerre d’agression menée par la Russie en Ukraine).

Il est peu probable que cette mesure n’entraîne des mesures de rétorsions contre les avoirs français : seuls 2 % de ceux-ci sont détenus à l’étranger (environ 100 milliards d’euros) et principalement aux États-Unis et par le FMI.

Certains États, comme le Canada, les États-Unis ou l’Estonie, ont adopté des lois pionnières pour saisir les avoirs russes gelés. Ainsi, le signal envoyé par la France pourrait encourager d’autres pays européens à suivre cette mesure ; certains possédant sur leur sol de nombreux avoirs russes, souverains ou privés, comme la Belgique, le Royaume-Uni ou le Luxembourg.

La Russie elle-même a procédé à la confiscation des actifs de plusieurs personnes morales étrangères situées sur son sol. C’est par exemple le cas du groupe agroalimentaire Danone, de Carlsberg (bière) ou Rockwool (laine de verre), dont les actifs ont été transférés de force à un prix dérisoire, souvent à des proches du Kremlin, sans appel ni recours possibles.

4. – Permettre la confiscation des avoirs, souverains et privés, dans un cadre restreint

L’article 1^{er} permet de déroger à la règle d’interdiction de saisie des avoirs souverains étrangers (à l’exception de ceux affectés à l’usage officiel de missions diplomatiques ou consulaires reconnues par la France). Il est possible de geler des avoirs, mais non de les confisquer. Pour l’instant, les avoirs russes sont seulement gelés.

Plus précisément, le Règlement (UE) n° 833/2014 interdit toute transaction liée à la gestion des réserves et des actifs de la Banque centrale de Russie (BCR). C’est une immobilisation plutôt qu’un gel individuel. La présente proposition vise précisément à contourner ce blocage, ciblant explicitement les avoirs souverains déjà « gelés ou immobilisés » et

convertissant l'interdiction de transaction (immobilisation) en un mécanisme de saisie définitive.

La présente disposition donne la possibilité au Gouvernement de saisir ces biens par décret en Conseil des ministres. La confiscation ne serait en aucun cas arbitraire. Les conditions seront vérifiées par une juridiction compétente : les avoirs doivent être gelés, et l'entité visée doit avoir commis une violation grave des règles du droit international, notamment l'emploi de la force au sens du paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, violation qui devra avoir été reconnue par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

L'**article 2** vise les avoirs des personnes privées et détaille les catégories de personnes physiques ou morales dont les avoirs peuvent être saisis selon les critères de la proposition de loi.

La personne visée doit être reconnue comme concourant à une violation grave des règles du droit international relatives aux conflits armés, aux droits de l'homme ou à la protection des populations civiles et être visée par une résolution de l'ONU, de l'UE ou une sanction nationale. Sont couvertes par le dispositif les personnes physiques et leurs descendants directs ainsi que les personnes morales.

Dans le cas de l'invasion russe en Ukraine, l'Union Européenne dans son règlement (UE) No 269/2014 du 17 mars 2014, notamment complété le 3 juin 2022 par le règlement d'exécution (UE) 2022/878, prévoit le gel des avoirs détenus par des personnes physiques qui, conformément à l'**article 2** de la décision 2014/145/PESC, ont été reconnues par le Conseil comme étant responsables d'actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, et les personnes physiques ou morales, les entités ou les organismes qui leur sont associés.

Cette liste comprend par exemple :

– Le colonel Azatbek Asanbekovich Omurbekov de la 64e brigade de fusiliers motorisés de la 35^e armée interarmes de la Fédération de Russie, qui a tué, violé et torturé des civils à Boutcha, Ukraine ; ces atrocités constituant des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

– Le colonel général Mikhail Mizintsev, chef du Centre national de contrôle de la défense de la Fédération de Russie, surnommé le "boucher de Marioupol", identifié comme commandant du siège de Marioupol, où il a recouru à des tactiques utilisées précédemment lors du siège d'Alep en

Syrie, pour diriger le bombardement de Marioupol par les forces russes. Mizintsev est notamment accusé d’avoir orchestré les bombardements de la ville de Marioupol qui ont tué des milliers de civils

– Arkady Yurievich Volozh, homme d’affaire qui soutient matériellement ou financièrement le gouvernement de la Fédération de Russie.

– La Société JSC Oboronenergo, fournisseur d’énergie militaire qui, dans le cadre de marchés publics, fournit des services de distribution d’électricité à des unités militaires russes et à d’autres entités placées sous le contrôle du ministère de la défense. Cette société a participé à la modernisation de la base aérienne militaire de Korenovsk, qui a été utilisée par les forces armées de la Fédération de Russie pour lancer des attaques contre des cibles situées en Ukraine.

Enfin, l’**article 3** instaure la présentation d’un rapport annuel par le parlement sur l’attractivité de la place financière française, afin de s’assurer que ce mécanisme ne détériore pas celle-ci.

Les articles 1^{er} et 2 comprennent un fléchage des fonds confisqués vers la Caisse des Dépôts et consignation pour les avoirs privés comme pour les avoirs souverains afin de s’assurer que les fonds ne sont pas mobilisés pour des dépenses qui contribuent à l’escalade du conflit.

*

* *

Cette proposition de loi reprend sur le volet des avoirs souverains celle qui avait été déposée par Laurent Mazaury (LIOT) en juillet 2025, co-signée par de nombreux députés du Groupe socialistes et apparentés. La rédaction inclut les amendements qui avaient été adoptés lors de l’examen en commission des finances.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le chapitre III du titre V du livre I^{er} du code monétaire et financier est complété par un article L. 153-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 153-2.* – Par dérogation à l'article L. 153-1, la saisie des biens, de toute nature que les banques centrales ou autorités monétaires étrangères détiennent ou gèrent pour leur compte ou celui de l'État ou des États étrangers dont elles relèvent, à l'exception de ceux affectés à l'usage officiel de missions diplomatiques ou consulaires reconnues par la France, peut être décidée par décret en Conseil des ministres.
- ③ « La confiscation ne peut être mise en œuvre qu'en application d'une ordonnance rendue par la juridiction compétente, saisie par l'autorité administrative compétente lorsque les conditions suivantes sont réunies :
- ④ « 1° Les biens sont gelés en application d'au moins un de ces fondements :
- ⑤ « *a)* Une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ;
- ⑥ « *b)* Un règlement ou une décision de l'Union européenne pris, notamment, en application des articles 75, 122 ou 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- ⑦ « *c)* Une sanction nationale prise par la France en exécution d'un engagement international souscrit par la France ;
- ⑧ « *d)* Une mesure de gel prise par la France en réaction à une agression armée, à un conflit armé ou à une atteinte grave à sa sécurité nationale imputable à l'État ou l'entité concerné.
- ⑨ « 2° L'État ou l'entité dont relève la banque centrale ou les autorités monétaires étrangères a commis une violation grave des règles du droit international relatives aux conflits armés, aux droits de l'homme ou à la protection des populations civiles, notamment l'emploi de la force au sens du paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations-unies, et reconnue comme telle par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. »

- ⑩ II. – La Caisse des dépôts et consignations reçoit les produits issus des confiscations autorisées en application du présent article.
- ⑪ III. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, notamment les catégories de biens concernés.

Article 2

- ① Le chapitre II du titre VI du livre V du code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 1° *ter* de l'article L. 562-1, il est inséré un 1° *quater* ainsi rédigé :
- ③ « 1° *quater* “Acte compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance d'un pays” : agissement concourant à une violation grave des règles du droit international relatives aux conflits armés, aux droits de l'homme ou à la protection des populations civiles, notamment l'emploi de la force au sens du paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, et reconnue comme telle par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et faisant l'objet d'un des fondements définis aux *a* à *d* du 1° de l'article L. 153-2 du présent code. »
- ④ 2° Après l'article L. 562-3-1, il est inséré un article L. 562-3-2 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 562-3-2.* – Le ministre chargé de l'économie et le ministre des affaires étrangères peuvent décider conjointement, selon la procédure définie aux deux premiers alinéas de l'article 153-2 du présent code, la saisie des fonds et ressources économiques :
- ⑥ « 1° Qui appartiennent à ou sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales qui commettent un acte compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance d'un pays ;
- ⑦ « 2° Qui appartiennent à ou sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales, conjoints ou descendants au sens du 1° de l'article 734 du code civil des personnes visées au 1° du présent article ;
- ⑧ « 3° Qui appartiennent à ou sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes morales ou toute autre entité elles-mêmes détenues ou

contrôlées par les personnes mentionnées aux 1° et 2° du présent article ou agissant sciemment pour le compte ou sur instructions de celles-ci.

- ⑨ « Les produits issus des saisies autorisées en application du présent article sont traités selon la procédure décrite au II de l'article 153-2 du présent code. »
- ⑩ III – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Article 3

- ① Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les effets du mécanisme institué par la présente loi sur l'attractivité de la place financière française et sur les flux d'investissements étrangers en France.
- ② Ce rapport examine notamment :
 - ③ 1° L'évolution des flux d'investissements directs étrangers à destination de la France depuis l'entrée en vigueur de la présente loi ;
 - ④ 2° La perception par les investisseurs institutionnels étrangers du cadre juridique applicable à leurs avoirs détenus sur le territoire national ;
 - ⑤ 3° Les pratiques comparées des principaux États partenaires de la France ayant adopté des mécanismes similaires et leurs effets observés sur leur attractivité financière respective.