



N° 2756

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI

*instituant un mécanisme de saisie des avoirs souverains étrangers gelés en réponse
aux violations du droit international (n° 1706),*

PAR M. LAURENT MAZAURY,

Député

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. DANS UN CONTEXTE DE REcul DU MULTILATÉRALISME, LA DÉFENSE DE LA PAIX ET DU DROIT INTERNATIONAL APPELLE DES INNOVATIONS JURIDIQUES.....	7
A. LE CONTEXTE INTERNATIONAL EST MARQUÉ PAR UNE RECRUESCENCE DES ACTES INTERNATIONALEMENT ILLICITES...	7
1. L'agression russe en Ukraine constitue un archétype de violation du droit international.....	7
2. ...et s'inscrit dans une tendance à la banalisation du recours à la force armée	10
B. LES ÉTATS LÉSÉS MANQUENT DE MOYENS D'ACTION IMMÉDIATS ET EFFICACES POUR FAIRE CESSER LES ACTES INTERNATIONALEMENT ILLICITES.....	12
1. L'action des juridictions internationales, bien que nécessaire, ne suffit plus à faire cesser les violations du droit international.....	12
2. Aucune garantie ne permet d'assurer que les obligations de réparation des États agresseurs seront exécutées.....	14
C. L'UNION EUROPÉENNE EST UN LABORATOIRE D'INNOVATION JURIDIQUE, MAIS SON ACTION DOIT SE FONDER SUR LE CONSENSUS DES ÉTATS MEMBRES.....	15
1. L'Union européenne a déployé un arsenal inédit de mesures visant les avoirs souverains russes.....	15
2. Les propositions de la Commission et du Parlement européens doivent tenir compte de la nécessité de dégager un consensus entre États membres.....	18
II. LA CRÉATION D'UN OUTIL DE CONFISCATION EN DROIT INTERNE S'IMPOSE, ET PEUT S'APPUYER SUR LE PRINCIPE DES CONTRE-MESURES	20
A. LES AVOIRS SOUVERAINS SONT UNE MANNE ACCESSIBLE, QUI POURRAIT SOUTENIR LES BESOINS DE RÉPARATION DES ÉTATS LÉSÉS.....	20

1. La confiscation des avoirs souverains serait une action défensive puissante et dissuasive	20
2. La confiscation des avoirs souverains permettrait de garantir une meilleure réparation des États lésés	23
B. LA NOTION DE CONTRE-MESURE CONSTITUE UN FONDEMENT COUTUMIER	25
1. Les contre-mesures, un concept pragmatique procédant de la coutume internationale.....	25
2. Des obstacles en droit international et en droit interne discutables.....	27
C. AU-DELÀ DES PRÉCÉDENTS, DES LÉGISLATIONS INTERNES ÉTRANGÈRES MONTRENT LA VOIE.....	30
1. La confiscation d'avoirs appartenant à un État étranger ne serait pas sans précédent	30
2. De nombreux États ont introduit ou envisagent d'introduire des dispositions permettant la confiscation d'avoirs souverains étrangers dans leur droit interne	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	33
EXAMEN DES ARTICLES	45
<i>Article 1^{er}</i> : Mécanisme de confiscation des avoirs souverains étrangers gelés en réponse à une violation grave du droit international reconnue comme telle par l'Assemblée générale des Nations unies.....	45
<i>Article 2 (nouveau)</i> : Demande d'un rapport d'évaluation au Gouvernement	52
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU INTERROGÉES PAR LE RAPPORTEUR	55

INTRODUCTION

Depuis le début de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, la perspective d'une confiscation des avoirs de la Banque centrale de la fédération de Russie est omniprésente dans le débat public européen et français. Le Parlement européen ⁽¹⁾, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ⁽²⁾ et l'Assemblée nationale elle-même ⁽³⁾ ont appelé, par des résolutions, à user des avoirs souverains russes pour renforcer le soutien apporté à l'Ukraine, notamment en contraignant l'État russe à procéder aux réparations dont le droit international lui impose de s'acquitter.

La présente proposition de loi vise à répondre à ces appels, par l'introduction dans le droit français d'un dispositif permettant de procéder à la confiscation des biens de toute nature appartenant à un État s'étant rendu coupable d'une violation particulièrement grave du droit international. Elle entend donc ne pas se limiter au seul cas de l'agression de l'Ukraine par la Russie, en mettant à la disposition du Gouvernement et du Président de la République en Conseil des ministres un outil puissant, dissuasif, et juridiquement robuste.

Les États agresseurs, usant des armes du droit international contre le droit international lui-même, se réfugient derrière des principes fondamentaux qu'ils bafouent par ailleurs. Le cas russe en est emblématique : la Russie revendique une immunité à laquelle elle contrevient sans difficulté lorsqu'elle estime que son intérêt national prime. Il est donc nécessaire d'adopter une posture pragmatique, et de fonder une réponse ferme sur les principes que le droit international coutumier a dégagés : les contre-mesures, en particulier, constituent un cadre de droit adéquat.

Surtout, les États lésés par les faits internationalement illicites graves ont besoin d'un soutien actif, notamment dans la mise en œuvre des obligations de réparations qui leur sont dues. Or, bien souvent, l'impunité des puissants prime, et les États agresseurs ne s'acquittent d'aucune compensation des dommages qu'ils ont entraîné. Cette proposition de loi a donc pour objectif de faire œuvre utile en ce sens, en autorisant la France à porter assistance aux États lésés auxquels elle serait liée.

Des législateurs étrangers ont déjà montré la voie, au Canada ou en Estonie, et des propositions semblables à la présente se font jour ailleurs, comme au Royaume-Uni. Le cadre européen, riche d'initiatives juridiques majeures, doit être tout à la fois une source d'inspiration et un cadre de coordination : un nombre

(1) [*Résolution 2025/2528 \(RSP\) sur la poursuite du soutien sans faille de l'Union à l'Ukraine, après trois ans de guerre d'agression russe*](#) du 9 mars 2025.

(2) [*Résolution 2556 \(2024\) sur les questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine*](#) du 26 juin 2024.

(3) [*Résolution T.A. n° 70 appelant au renforcement du soutien à l'Ukraine*](#) du 12 mars 2025, dont le rapporteur de la présente proposition était l'auteur.

croissant d'États membres est favorable à la mise en œuvre de mesures de confiscation, et la Commission européenne a déjà travaillé afin de proposer une solution opérante.

Le rapporteur entend donc, par cette proposition profondément inscrite dans le cadre multilatéral auquel la France est attachée, soutenir ces avancées. En créant une exception aux immunités souveraines dans la loi, elle ne contrevient à aucun engagement international en vigueur ratifié par la France, mais permet au contraire de poursuivre et de prolonger une opposition historique au règne de la force.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. DANS UN CONTEXTE DE RECUK DU MULTILATÉRALISME, LA DÉFENSE DE LA PAIX ET DU DROIT INTERNATIONAL APPELLE DES INNOVATIONS JURIDIQUES

Alors que le contexte politique international contemporain se caractérise par un recul massif du multilatéralisme et une hausse des violations du droit international (A), les États lésés manquent d'outils permettant de réprimer efficacement ces violations (B). Consécutivement au déclenchement de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, l'Union européenne a imposé des sanctions inédites par leur nature et leur ampleur à la fédération de Russie. Tout cela plaide en faveur de la mise en place d'outils défensifs nouveaux (C).

A. LE CONTEXTE INTERNATIONAL EST MARQUÉ PAR UNE RECRUESCENCE DES ACTES INTERNATIONALEMENT ILLICITES

1. L'agression russe en Ukraine constitue un archétype de violation du droit international...

Le 24 février 2022, l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie a ouvert, sur le continent européen, une séquence de rupture. **Un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies a entrepris, par la force, de remettre en cause l'existence politique, la souveraineté et les frontières internationalement reconnues d'un État européen.** Cette agression ne saurait, dès lors, être analysée sous le seul prisme d'un conflit territorial classique. Par son ampleur et ses objectifs, elle constitue une remise en cause directe des fondements de l'ordre juridique international en vigueur depuis 1945.

En recourant à la force armée contre un État souverain, en méconnaissance de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations unies ⁽¹⁾, **la Fédération de Russie a porté atteinte à plusieurs principes cardinaux de l'ordre international** : (i) l'interdiction du recours à la force, (ii) la souveraineté des États, (iii) l'intégrité territoriale et (iv) l'inviolabilité des frontières. Les objectifs affichés ou déduits de l'intervention militaire russe – démilitarisation forcée de l'Ukraine, renversement des autorités politiques ukrainiennes et installation d'un pouvoir aligné sur Moscou ⁽²⁾ – traduisent une volonté plus large de subordination de l'État ukrainien. En contestant par la force les frontières internationalement reconnues de l'Ukraine,

(1) L'article 2 § 4 de la Charte des Nations unies impose aux États de s'abstenir de « de recourir à la menace ou à l'emploi de la force soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ».

(2) *Rapport au nom de la commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution européenne appelant au renforcement du soutien à l'Ukraine (n° 940)* par le rapporteur de la présente proposition de loi.

Moscou a également remis en cause l'architecture de sécurité construite sur le continent européen depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et consolidée notamment par l'Acte final d'Helsinki de 1975 ⁽¹⁾.

Les enceintes multilatérales ont rapidement donné une traduction politique et juridique à cette condamnation. Réunie en session extraordinaire d'urgence, **l'Assemblée générale des Nations unies a adopté, le 2 mars 2022, une résolution exigeant le retrait immédiat, complet et inconditionnel des forces russes du territoire ukrainien internationalement reconnu** ⁽²⁾. Adoptée par 141 voix, cette résolution a illustré l'ampleur de la condamnation diplomatique visant la Russie. Le Conseil de sécurité des Nations unies n'a toutefois pas été en mesure d'adopter de résolution contraignante en raison de l'obstruction pratiquée par la Russie elle-même au moyen de son droit de *veto* ⁽³⁾ – révélant les limites du système de sécurité collective lorsqu'un membre permanent du Conseil est à l'origine d'un recours à la force.

L'Assemblée générale a, par la suite, réaffirmé à plusieurs reprises son attachement à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de l'Ukraine. Le 23 février 2023, elle a adopté une résolution appelant à une paix « *globale, juste et durable* » fondée sur le respect de la Charte des Nations unies et des frontières internationalement reconnues de l'Ukraine ⁽⁴⁾. D'autres résolutions ont condamné les annexions illégales de territoires ukrainiens par la Russie et rappelé le principe de non-reconnaissance des acquisitions territoriales obtenues par la force ⁽⁵⁾.

Parallèlement aux condamnations diplomatiques, plusieurs juridictions internationales ont été saisies dans les semaines suivant le déclenchement de la guerre. Saisie par l'Ukraine **dès février 2022, la Cour internationale de justice (CIJ) a ordonné à la Russie, le 16 mars 2022, de suspendre immédiatement ses opérations militaires sur le territoire ukrainien**, avant de confirmer sa compétence dans cette affaire par une décision du 2 février 2024 ⁽⁶⁾. Une autre procédure demeure pendante devant la Cour concernant les conséquences juridiques de l'occupation et de l'annexion de la Crimée en 2014.

La Cour pénale internationale (CPI) a, pour sa part, ouvert plusieurs enquêtes portant sur des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ainsi que sur d'éventuels actes de génocide commis sur le territoire ukrainien. Le 17 mars 2023, la Cour a délivré deux mandats d'arrêts internationaux à l'encontre du

(1) Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), Acte final d'Helsinki, 1^{er} août 1975.

(2) Assemblée générale des Nations unies, [Résolution ES-11/1 – « Aggression contre l'Ukraine »](#), 2 mars 2022.

(3) Par combinaison des articles 23 § 1 et 27 § 3 de la Charte des Nations unies.

(4) Assemblée générale des Nations unies, [Résolution ES-11/6 – « Principes de la Charte des Nations-Unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine »](#), 23 février 2023.

(5) Principe consacré par la [résolution 242 \(1967\)](#) du Conseil de sécurité du 22 novembre 1967.

(6) CIJ, *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, ordonnance en indication de mesures conservatoires, 16 mars 2022. Arrêt exceptions préliminaires 2 février 2024.

président Vladimir Poutine et de Maria Lvova-Belova, commissaire russe aux droits de l'enfant, pour la déportation illégale d'enfants ukrainiens vers la Russie ⁽¹⁾.

Les mécanismes internationaux d'enquête ont parallèlement documenté un nombre particulièrement important de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Dans son rapport du 16 mars 2023, la commission d'enquête internationale indépendante instituée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a constaté « un large éventail de violations » ⁽²⁾ commises dans plusieurs régions d'Ukraine occupées par les forces russes, notamment **des exécutions sommaires, des actes de torture, des attaques indiscriminées contre les populations civiles et les infrastructures énergétiques ainsi que des transferts forcés et déportations d'enfants ukrainiens.**

La séquence ouverte le 24 février 2022 s'est également accompagnée **d'une marginalisation institutionnelle rarement observée pour un membre permanent du Conseil de sécurité.** Le Conseil de l'Europe a condamné dès le 25 février 2022 l'agression armée contre l'Ukraine avant de prononcer l'exclusion de la Fédération de Russie le 16 mars 2022, mettant fin à sa qualité de partie contractante à la Convention européenne des droits de l'homme ⁽³⁾. Saisie par l'Ukraine dès le 28 février 2022, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) avait auparavant ordonné à la Russie de s'abstenir de toute attaque militaire dirigée contre les civils et les biens civils. Dans un arrêt du 9 juillet 2025, la Grande Chambre de la CourEDH a par ailleurs tenu la Russie pour responsable de violations généralisées et flagrantes des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dans les territoires ukrainiens occupés depuis 2014 ainsi qu'à l'occasion de la guerre déclenchée en février 2022 ⁽⁴⁾.

Au-delà du cadre européen, l'Assemblée générale des Nations Unies a voté, le 7 avril 2022, la suspension de la Russie du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies ⁽⁵⁾. Cette mise à l'écart s'est également manifestée dans les domaines sportif et culturel, plusieurs organisations internationales ayant suspendu la participation russe à leurs compétitions et activités.

L'Union européenne (voir *infra*), les États du G7 et plusieurs puissances alliées ont parallèlement adopté des sanctions économiques, financières et diplomatiques d'une ampleur inédite afin d'affaiblir les capacités de guerres russes et d'isoler durablement Moscou sur la scène internationale. Ces mesures ont

(1) « Il existe des motifs raisonnables de croire que la responsabilité de chacun des suspects est engagée à raison du crime de guerre de déportation illégale de population et du crime de guerre de transfert illégal de population depuis certaines zones occupées de l'Ukraine vers la Fédération de Russie, ces crimes ayant été commis à l'encontre d'enfants ukrainiens », *Chambre préliminaire II de la CPI, mandats d'arrêts internationaux en date du 17 mars 2023.*

(2) [Rapport de la Commission d'enquête internationale du Conseil des droits de l'homme de l'ONU](#), 16 mars 2023.

(3) [Résolution CM/Res\(2022\)2 « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine »](#), 16 mars 2022.

(4) *CourEDH, « Ukraine et Pays-Bas c. Russie »*, 9 juillet 2025.

(5) *Assemblée générale des Nations unies, Résolution ES-11/3*, 7 avril 2022.

notamment porté sur le gel d'avoirs russes, le secteur bancaire, les exportations technologiques ainsi que les ressources énergétiques.

Sur le plan du droit international pénal, les éléments de l'intervention militaire russe correspondent largement à la définition du crime d'agression issue de l'amendement de Kampala de 2010 au Statut de Rome ⁽¹⁾. Les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis sur le territoire ukrainien relèvent, quant à eux, pleinement de la compétence territoriale de la CPI. À ce stade, la qualification juridique de génocide ne fait toutefois pas l'objet d'une reconnaissance juridictionnelle internationale.

Par son ampleur, ses objectifs politiques, les violations massives du droit international qui l'accompagnent ainsi que la mise à l'écart diplomatique, juridictionnelle et économique qu'elle a entraîné, la guerre déclenchée par la Russie contre l'Ukraine apparaît **comme l'une des remises en cause les plus profondes des principes qui structurent l'ordre juridique international depuis 1945.**

2. ...et s'inscrit dans une tendance à la banalisation du recours à la force armée

L'agression russe de l'Ukraine intervient cependant dans un cadre international marqué par un recours croissant à la force. Outre les nombreux exemples qui illustrent cette tendance de fond, les données relatives aux dépenses militaires et à la fréquence des conflits armés permettent d'en objectiver l'amplitude.

Au cours des trente dernières années, les dépenses militaires mondiales ont ainsi progressé de 130 % à monnaie constante, affichant une accélération particulièrement marquée depuis 2018 (+ 36 % en six ans), notamment en Europe et au Moyen-Orient ⁽²⁾. Cinq États – les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Allemagne et l'Inde – concentrent à eux seuls 60 % du total des dépenses mondiales, avec des progressions massives en dépenses *per capita* : depuis 1991, la Chine a par exemple multiplié par 28 ses dépenses militaires par habitant à monnaie constante ⁽³⁾.

En cohérence, **le recours à l'action armée unilatérale se normalise en parallèle.** Le nombre de conflits armés recensés par l'Institut de recherche sur la paix d'Oslo, en particulier, connaît une forte progression ⁽⁴⁾. Au cours des vingt dernières années, les données disponibles permettent de mesurer une croissance de près de 85 % du recours à la force armée ⁽⁵⁾.

(1) Conférence de révision du Statut de Rome, Amendements de Kampala relatifs au crime d'agression, 11 juin 2010.

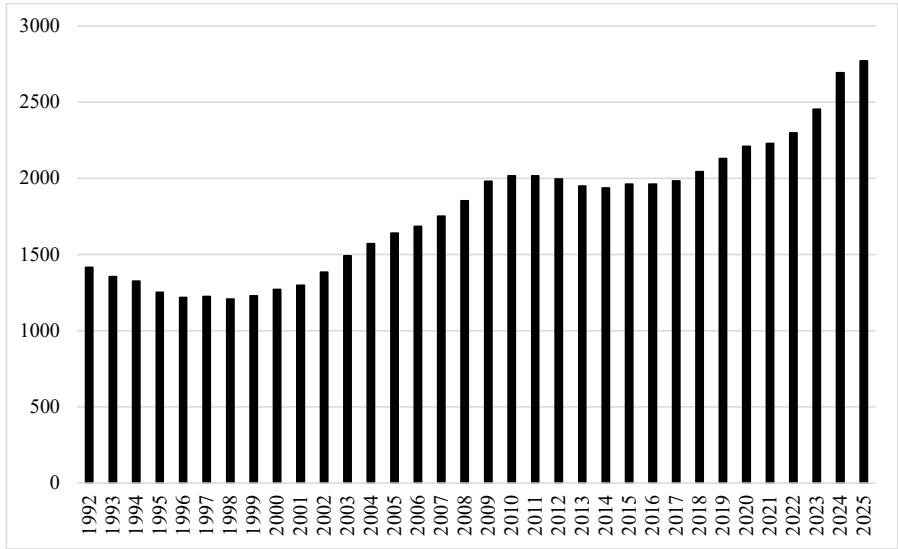
(2) Stockholm international peace research institute (SIPRI), [Military Expenditure Database](#), 2026.

(3) Ibid.

(4) Peace Research Institue Oslo (PRIO), [Conflict Trends : A global Overview, 1946-2024](#), 2025.

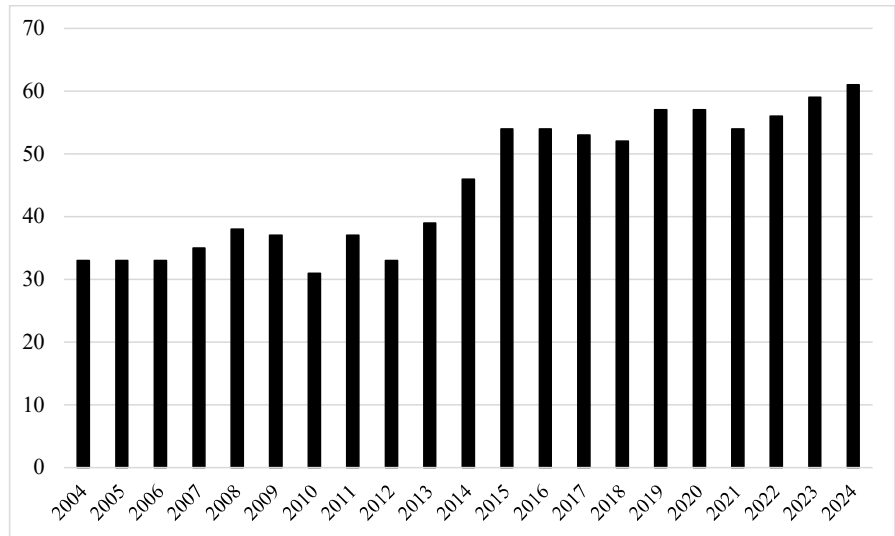
(5) Petertersson et al., [UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset and UCDP Battle-Related Deaths Dataset](#), 2025.

DÉPENSES MILITAIRES MONDIALES EN MILLIARDS DE DOLLARS CONSTANTS ET À TAUX D'ÉCHANGE CONSTANTS ⁽¹⁾ DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE



Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), [Military Expenditure Database](#), 2026.

NOMBRE DE CONFLITS ARMÉS EN COURS DANS LE MONDE PAR ANNÉE (2004-2024)



Source : Petersson et al., [UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset and UCDP Battle-Related Deaths Dataset](#), 2025.

(1) L'année de référence est 2024.

En particulier, **les exemples de conflits impliquant des grandes puissances ou des puissances régionales s'accumulent**, outre le cas russo-ukrainien (conflit Iran-Israël depuis 2024, guerre d'Iran de 2026, guerre entre Israël et le Hezbollah de 2026, conflit frontalier Cambodge-Thaïlande depuis 2025, ou conflit de 2026 entre l'Afghanistan et le Pakistan). **D'autres menacent d'éclater** (renforcement des exercices aéronavals chinois autour de Taiwan, ou crise de 2025 entre l'Inde et le Pakistan).

Le rapporteur relève que s'ajoutent à ce contexte matériel **des évolutions rhétoriques foncièrement hostiles au cadre multilatéral, aux accents impérialistes**. La rhétorique adoptée par le président américain Donald Trump à l'encontre du Groenland, pays constitutif d'un État allié, en est le parangon.

B. LES ÉTATS LÉSÉS MANQUENT DE MOYENS D'ACTION IMMÉDIATS ET EFFICACES POUR FAIRE CESSER LES ACTES INTERNATIONALEMENT ILLICITES

1. L'action des juridictions internationales, bien que nécessaire, ne suffit plus à faire cesser les violations du droit international

Face au recours croissant à la force, **les juridictions internationales ont un rôle décisif à jouer, mais elles sont elles-mêmes victimes d'attaques répétées, et sont fréquemment entravées dans leurs actions**. En sus, la durée des procédures et les contraintes relatives à l'exécution des décisions rendues en freinent l'effectivité.

En premier lieu, **les arrêts, décisions et ordonnances rendues par les juridictions internationales font l'objet de contestations, et les exemples de non-exécution se multiplient**. La Cour pénale internationale (CPI) est à ce titre particulièrement concernée, notamment s'agissant de la coopération à la mise en œuvre de ses mandats d'arrêt. Sur l'ensemble des mandats émis par la Cour, 22 personnes seulement ont été placées en détention et ont comparu – 32 sont toujours en liberté et 8 sont décédées ⁽¹⁾. Les stipulations du Statut de Rome de la CPI prévoient pourtant un principe général de coopération ⁽²⁾, son article 59 prévoyant que « *l'État Partie qui a reçu une demande d'arrestation provisoire ou d'arrestation et de remise prend immédiatement des mesures pour faire arrêter la personne dont il s'agit* ». Prenant acte du non-respect de ses procédures, la Cour a notamment procédé à un signalement à l'Assemblée des États parties le 24 octobre 2024, consécutivement au refus de la Mongolie de coopérer dans l'arrestation du président russe, M. Vladimir Poutine, qui s'était rendu sur son territoire ⁽³⁾. En 2026, elle a procédé à des renvois similaires visant l'Italie – qui n'a pas exécuté la demande de

(1) Voir CPI, [Cases](#).

(2) Chapitre IX du Statut de Rome, et notamment article 86.

(3) CPI, [Finding under article 87\(7\) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties](#), 24 octobre 2024.

la Cour d'arrêter M. Osama Elmasry Njeem, ancien responsable des établissements pénitentiaires de Tripoli ⁽¹⁾ – ou encore le Tadjikistan – pour des faits identiques à ceux reprochés à la Mongolie ⁽²⁾.

La France, qui a émis des réserves par la voie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur le fait de procéder à l'arrestation de M. Benjamin Netanyahu, premier ministre d'Israël ⁽³⁾, s'expose d'ailleurs au même signalement. En effet, si elle revendique d'appliquer les principes d'immunité de juridiction et d'immunité d'exécution ⁽⁴⁾ (voir *infra*), elle a également ratifié le Statut de Rome de la CPI, lequel stipule en son article 27 que « *la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut* », et plus explicitement encore que « *les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne* » ⁽⁵⁾.

En deuxième lieu, **certains États prennent des mesures hostiles ciblant directement les juridictions internationales**, et notamment la CPI. Les États-Unis, en particulier, ont adopté des sanctions visant au total onze magistrats, dont le procureur de la CPI, M. Karim Khan, et le juge français, M. Nicolas Guillou. Ces sanctions, imposées sur le fondement d'un *Executive Order* du président américain ⁽⁶⁾, s'appuient sur le même article que celles visant les membres de l'État islamique ou d'Al-Qaïda ⁽⁷⁾, et aggravent une défiance américaine historique vis-à-vis de la CPI ⁽⁸⁾. Dans le même temps, la Russie a adopté des sanctions plus virulentes encore à l'encontre des magistrats de la CPI, allant de leur placement sur la liste des personnes recherchées par le ministère des Affaires intérieures à la condamnation *in absentia* par un tribunal moscovite de huit magistrats et de M. Karim Khan à des peines de trois ans et demi à quinze ans de prison ⁽⁹⁾.

(1) CPI, [Decision to refer Italy's non-compliance with a request for cooperation to the Assembly of States Parties](#), 26 janvier 2026.

(2) CPI, [Finding under article 87\(7\) of the Rome Statute on the non-compliance by Tajikistan with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties](#), 19 mars 2026.

(3) Le porte-parole du ministère a indiqué le 28 novembre 2024 que la diplomatie française considèrerait que le même raisonnement pouvait être appliqué au cas de M. Vladimir Poutine.

(4) « De telles immunités s'appliquent au Premier ministre Netanyahu et aux autres ministres concernés et devront être prises en considération si la CPI devait nous demander leur arrestation et remise », [Communiqué de presse](#), 27 novembre 2024.

(5) [Statut de Rome de la Cour pénale internationale](#), 1998.

(6) [Executive Order 14203 « Imposing Sanctions on the International Criminal Court »](#), 6 février 2025.

(7) § 1701 de l'[U.S. Code](#).

(8) Depuis 2002, le président des États-Unis à la capacité d'user de « tous moyens nécessaires et appropriés » pour prémunir les militaires, fonctionnaires et élus américains des conséquences des poursuites de la CPI, y compris « l'invasion des Pays-Bas » ; voir § 7421 à § 7433 du Titre 22 de l'[U.S. Code](#).

(9) Le Monde, « [Les États-Unis sanctionnent à nouveau deux autres juges de la Cour pénale internationale](#) », 19 décembre 2025.

Dans une moindre mesure, la Hongrie avait annoncé, le 3 avril 2025, se retirer du Statut de Rome à compter du 2 juin 2026 ⁽¹⁾, et serait ainsi devenu le premier État membre de l'Union européenne à ne plus en être partie. Toutefois, M. Péter Magyar, nouveau premier ministre hongrois, a annoncé le 20 avril 2025 son intention de maintenir son pays dans le Statut de Rome et d'exécuter l'ensemble des décisions notifiées par la CPI ⁽²⁾.

En troisième lieu, le rapporteur relève que **la durée des procédures portées devant les juridictions internationales interroge quant à l'effectivité de celles-ci pour faire cesser une agression armée**. La Cour internationale de justice, qui a rendu 18 ordonnances en 2025, compte à ce jour 24 affaires pendantes. De l'aveu même de son président, M. Yuji Iwasawa, elle « *croule sous les dossiers* » ⁽³⁾.

La justice pénale internationale connaît une situation plus critique encore : depuis sa création, la Cour pénale internationale a été saisie de 34 affaires, et a rendu 13 condamnations et 4 acquittements ⁽⁴⁾. Les tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda ont certes instruit près de 200 procès, mais ont néanmoins affiché des durées moyennes de procès de respectivement six et neuf ans ⁽⁵⁾.

En soulignant ces écueils, le rapporteur n'entend pas ajouter aux critiques dont font déjà l'objet les juridictions internationales. Au contraire, il veut souligner que **le temps long dans lequel ces juridictions s'inscrivent et les limites de leur capacité à faire exécuter les décisions qu'elles rendent mettent en évidence le besoin que des États respectueux de leur action agissent de façon complémentaire, dans l'attente puis en appui de leurs décisions**.

2. Aucune garantie ne permet d'assurer que les obligations de réparation des États agresseurs seront exécutées

L'obligation de réparation intégrale, dont tout État ayant porté préjudice à un autre doit s'acquitter, n'est *de facto* que difficilement applicable, en particulier quand la partie responsable est une grande puissance.

Il s'agit pourtant d'un **principe essentiel du droit international**, consacré explicitement dès 1928 dans la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) : « *c'est un principe de droit international que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate* » ⁽⁶⁾. Ce principe est d'ailleurs repris et étendu à toute violation du droit international dans les articles additionnels sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, adoptés par la Commission du droit international en 2001

(1) CPI, [Communiqué de presse](#), 5 juin 2025.

(2) Le Monde, « [La Hongrie de Péter Magyar exécutera les mandats d'arrêt internationaux, y compris celui concernant Benjamin Netanyahu](#) », 20 avril 2026.

(3) ONU Info, « [À La Haye, la CIJ croule sous les dossiers](#) », 29 octobre 2025.

(4) Voir CPI, [Cases](#).

(5) Johann Soufi, « [Justice pénale internationale : quel bilan ?](#) », Revue Fracturations, décembre 2023.

(6) CPJI, [Usine de Chorzow](#), 26 juillet 1927.

et dont l'Assemblée générale de l'ONU a pris note – lesquels codifient le droit coutumier international en matière de responsabilité des États ⁽¹⁾. Le préjudice qui doit être réparé s'entend de « *tout dommage, tant matériel que moral* », dès lors que celui-ci résulte du fait internationalement illicite de l'État auteur ⁽²⁾, et la réparation doit prendre la forme – séparément ou conjointement – d'une restitution si elle est matériellement possible, d'une indemnisation, ou d'une satisfaction formelle si elle est appropriée ⁽³⁾.

Dans le cas spécifique de la guerre d'agression russe, la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies « Aggression contre l'Ukraine : recours et réparation », adoptée le 14 novembre 2022 par 94 voix contre 14, a considéré que la Russie devait « *assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites, y compris réparer le préjudice, dont tout dommage, causé par ces faits* » ⁽⁴⁾. Néanmoins, **le fait que la Russie dispose d'un siège permanent au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et du droit de veto associé** ⁽⁵⁾ **laisse à penser qu'aucune action contraignante ne pourra être entreprise par celui-ci à son égard**. En résultent des doutes sérieux sur la matérialité de la réparation dont la Russie est tenue de s'acquitter. Le rapporteur relève que le raisonnement peut aisément s'étendre à tout État disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU.

C. L'UNION EUROPÉENNE EST UN LABORATOIRE D'INNOVATION JURIDIQUE, MAIS SON ACTION DOIT SE FONDER SUR LE CONSENSUS DES ÉTATS MEMBRES

1. L'Union européenne a déployé un arsenal inédit de mesures visant les avoirs souverains russes

Dès la veille de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Union européenne avait adopté un premier train de sanctions en réponse à la reconnaissance par les Russes de l'indépendance des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk. Ces sanctions ciblaient, outre les républiques sécessionnistes autoproclamées, le financement de l'État russe et de sa banque centrale, afin de limiter le risque d'escalade armée ⁽⁶⁾ – sans succès.

Depuis le déclenchement des hostilités à grande échelle le 24 février 2022, **vingt trains de sanctions se sont succédés**, recourant à des canaux multiples pour appuyer l'objectif stratégique de l'Union : la cessation de l'agression russe. Ces

(1) Notamment à l'article 31 al. 1 qui prévoit que « l'État responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite ».

(2) Article 31 al. 2.

(3) Article 34 à 39.

(4) Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies ES-11/5 « Aggression contre l'Ukraine : recours et réparation » du 14 novembre 2022.

(5) Combinaison des articles 23 § 1 et 27 § 3 de la Charte des Nations unies.

(6) Conseil de l'Union européenne, [Communiqué de presse](#), 23 février 2022.

sanctions prennent la forme d’interdictions de voyage et de gel des avoirs pour les personnes physiques, et de gel ou d’immobilisation des avoirs pour les personnes morales et les entités assimilées.

Des **sanctions économiques restrictives** affectant les échanges commerciaux russo-européens s’y ajoutent, et prennent notamment la forme d’interdictions ciblées d’importation (pour 91,2 milliards d’euros) ou d’exportation (pour 48 milliards d’euros). Sont en particulier concernés par cet embargo les produits pétroliers, le gaz naturel liquéfié, ou encore les combustibles fossiles solides. L’exportation de services à destination de la Russie, dont cette dernière était fortement dépendante, est aussi interdite. Des banques russes et biélorusses ont en outre été exclues du réseau de paiement international SWIFT ⁽¹⁾, avant que cette sanction ne soit élargie en une interdiction générale faite aux opérateurs européens de participer à des transactions avec les banques concernées.

Le train de sanctions le plus récent, en date du 23 avril 2026, a vu l’outil anti-contournement être activé pour la première fois ⁽²⁾. Celui-ci cible, notamment, les entités localisées dans des pays tiers et faisant office d’interface entre les entités sanctionnées et l’Union européenne.

S’agissant spécifiquement des avoirs souverains russes, **210 milliards d’euros ont fait l’objet d’une mesure d’immobilisation générale**, initiée par le troisième train de sanction, en février 2022 ⁽³⁾. Cette mesure se fonde sur le règlement du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ⁽⁴⁾, et s’inscrit donc dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Jusqu’en décembre 2025, la totalité des mesures relatives aux avoirs souverains russes se sont appuyées sur ce cadre, et donc *in fine* sur des décisions adoptées à l’unanimité des États membres en application de l’article 29 TUE ⁽⁵⁾ ou sur des règlements du Conseil adoptés à la majorité qualifiée des États membres en application de l’article 215 TFUE ⁽⁶⁾.

Pour obvier au risque que le renouvellement semestriel de ces mesures soit bloqué par un ou plusieurs États membres hostiles à moyen terme, leur base juridique a été consolidée à l’issue de la réunion du Conseil de l’Union européenne

(1) *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.*

(2) *Commission européenne, Communiqué de presse, 21 avril 2026.*

(3) *Conseil de l’Union européenne, Communiqué de presse, 28 février 2022.*

(4) *En particulier sur l’article 5 bis du règlement (UE) n°833/2012 du Conseil du 31 juillet 2014 tel que modifié par règlement n°2022/262 du Conseil du 23 février 2022.*

(5) *Traité sur l’Union européenne.*

(6) *Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.*

du 12 décembre 2025. Fondé sur l'article 122 TFUE ⁽¹⁾, le **règlement 2025/2600** ⁽²⁾ pérennise les mesures d'immobilisation prise à l'encontre des avoirs de la Banque centrale de la fédération de Russie (BCR). Il en conditionne la levée à plusieurs critères cumulatifs :

- la Russie met fin à sa guerre d'agression contre l'Ukraine ;
- la Russie fournit des réparations à l'Ukraine dans la mesure nécessaire pour permettre une reconstruction sans conséquences économiques ou financières négatives pour l'Union ;
- les actions de la Russie dans le contexte de sa guerre d'agression contre l'Ukraine ont objectivement cessé de présenter un risque sérieux de graves difficultés pour l'économie de l'Union et de ses États membres.

Ce règlement constitue, tant par sa base que par son dispositif, une **innovation juridique majeure**. Il est, en conséquence, attaqué sur le plan de sa conformité au droit international coutumier par les défenseurs des intérêts russes. **Deux recours le visant sont pendants**, l'un porté par la Banque centrale de la fédération de Russie devant le Tribunal de l'Union européenne, et l'autre porté devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) par la Hongrie. La BCR, en particulier, invoque un manquement au principe de proportionnalité (voir *infra*). En tout état de cause, au regard de la durée usuelle des procédures portées devant ces juridictions, leurs arrêts respectifs ne devraient pas être rendus avant le second semestre 2027.

Par une autre innovation majeure, le Conseil et le Parlement européen se sont accordés, le 21 mai 2024, sur **l'utilisation des recettes exceptionnelles générées par les avoirs de la Banque centrale de la fédération de Russie au bénéfice de l'Ukraine** ⁽³⁾. Par deux versements, respectivement intervenus en juillet 2024 et en avril 2025, l'Union européenne a ainsi perçu plus de 3,6 milliards d'euros, qui ont été transférés à l'Ukraine par l'intermédiaire de la Facilité européenne pour la paix, de la Facilité pour l'Ukraine et du Mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine ⁽⁴⁾.

(1) L'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est général et peu précis dans ses stipulations, permet notamment au Conseil, sur proposition de la Commission, de « décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique ».

(2) Règlement (UE) n°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.

(3) Décliné en droit par la Décision (PESC) n°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.

(4) La **Facilité européenne pour la paix** est instrument financier visant à fournir une aide militaire aux pays partenaires, la **Facilité pour l'Ukraine** est un instrument de soutien macro-économique, et le **Mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine** est un instrument ayant vocation à faciliter le remboursement des prêts de l'UE et du G7.

En complément de l'emploi des recettes exceptionnelles des avoirs souverains russes, et faute d'un consensus sur une action plus ambitieuse (voir *infra*), les États membres de l'Union européenne ont décidé, à l'issue du Conseil européen des 18 et 19 décembre 2025, d'engager un **emprunt commun au bénéfice de l'Ukraine, à hauteur de 90 milliards d'euros**. Ce prêt a été approuvé par le Parlement européen le 11 février 2026, et les États membres l'ont définitivement validé le 23 avril 2026 ⁽¹⁾.

Le rapporteur souligne que **le règlement du Parlement et du Conseil du 24 février 2026, qui met en œuvre une coopération renforcée en vue du prêt de soutien à l'Ukraine, franchit un pas inédit** en disposant, à son considérant 49 que : « *le prêt de soutien à l'Ukraine devrait être remboursé par l'Ukraine une fois que des réparations auront été reçues de la Russie, l'Union se réservant le droit de recourir aux avoirs russes immobilisés dans l'Union pour rembourser le prêt, dans le plein respect du droit de l'Union et du droit international* » ⁽²⁾. C'est précisément dans cet esprit que s'inscrit la présente proposition de loi.

Le rapporteur relève à titre subsidiaire que d'autres avoirs souverains font l'objet de mesures d'immobilisation ou de mesures de contrainte sectorielle mises en œuvre à l'échelle de l'Union européenne. Il en va notamment ainsi des avoirs de la Banque centrale de Syrie, en application d'un règlement du 18 janvier 2012 ⁽³⁾, et surtout des avoirs de la Banque centrale d'Iran, intégralement gelés en application d'une décision du 26 juillet 2010 ⁽⁴⁾.

2. Les propositions de la Commission et du Parlement européens doivent tenir compte de la nécessité de dégager un consensus entre États membres

Dans son discours sur l'état de l'Union pour 2025, prononcé le 10 septembre, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, appelait à « **financer l'effort de guerre de l'Ukraine à partir des avoirs russes gelés** », notamment en ayant recours à un prêt de réparation que l'Ukraine ne rembourserait « *qu'une fois que la Russie aura payé les dommages de guerre* » ⁽⁵⁾.

Cette ambition affichée a abouti à de vives oppositions entre chefs d'État et de Gouvernement, notamment à l'occasion du Conseil européen du 23 octobre

(1) La mise en œuvre du prêt était auparavant suspendue au veto de la Hongrie, veto retiré à la veille du changement de gouvernement hongrois consécutif aux élections législatives du 12 avril 2026.

(2) Règlement (UE) n°2026/467 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2026 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant l'établissement du prêt de soutien à l'Ukraine pour 2026 et 2027.

(3) Règlement (UE) n°35/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) 442/2011.

(4) Décision (PESC) n°2010/413 du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, mise en œuvre par le règlement (UE) n°267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran. Ce dernier règlement a été modifié par le règlement d'exécution (UE) 2025/1980 du Conseil du 29 septembre 2025.

(5) Ursula von der Leyen, [*Discours sur l'état de l'Union 2025*](#), 10 septembre 2025.

2025, qui n’a finalement abouti qu’au *statu quo* sur ce point ⁽¹⁾. Lors du dernier Conseil européen de 2025, tenu les 18 et 19 décembre, la Commission européenne a soumis deux options aux États-membres :

- une option maximaliste, dans le prolongement de la déclaration du 10 septembre, fondée sur l’idée d’un « *prêt-réparation* » qui serait gagé sur les soldes de trésorerie des établissements financiers gérants, et que l’Ukraine ne serait tenue de rembourser que dans l’hypothèse où la Russie s’acquitterait de son obligation de réparation ;

- une option minimaliste, consistant en un emprunt commun sur les marchés financiers, garanti sur le budget de l’Union européenne ⁽²⁾.

À l’issue du Conseil européen, les États membres ont finalement retenu à l’unanimité la seconde option (voir *supra*), faute de majorité qualifiée soutenant la première. **Certains États-membres, à l’instar des Pays-Bas, entendent toutefois relancer les discussions sur l’opportunité d’un prêt-réparation adossé aux avoirs souverains russes** ⁽³⁾.

POSITIONS CONNUES DES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES DE L’UNION EUROPÉENNE SUR LA CONFISCATION DES AVOIRS DE LA BCR

Position favorable	Position réservée
Autriche ; Estonie ; Finlande ; Lettonie ; Lituanie ; Pays-Bas ; Pologne ; République Tchèque ; Suède ; Royaume-Uni ⁽⁴⁾	Allemagne ; Belgique ; Bulgarie, Italie ; France ; Luxembourg ; Malte

Sources : Service de recherche du Parlement européen (EPRS) ; Assemblée nationale, commission des Finances.

Note : ces positions étant nuancées et pouvant évoluer, ce tableau doit être interprété avec précaution.

Le rapporteur estime que l’absence de capacité des États membres à s’accorder sur des mesures de confiscation met en évidence la nécessité que certains d’entre eux, et notamment la France, prennent des initiatives à l’échelle de leur droit interne.

Il rappelle en outre que, **dès le 12 mars 2025, le Parlement européen avait appelé les États membres à entreprendre des actions en ce sens** ⁽⁵⁾. La présente proposition de loi s’efforce de soutenir cette démarche.

(1) Conseil européen, [Conclusions du Conseil](#), 23 octobre 2025.

(2) [Déclaration de la Présidente von der Leyen lors de la conférence de presse avec le commissaire Dombrovskis concernant la réponse aux besoins de financement de l’Ukraine pour 2026-2027](#), 3 décembre 2025.

(3) Politico, « [Dutch reignite push to tap frozen Russian assets for Ukraine war effort](#) », 7 mai 2025.

(4) Le Royaume-Uni n’est plus membre de l’Union européenne depuis le 31 janvier 2020, mais son gouvernement a récemment exprimé la volonté de s’associer au prêt de 90 milliards d’euros à destination de l’Ukraine, entre autres mesures coordonnées ; voir la [Déclaration commune de la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, et du Premier ministre britannique, Keir Starmer, à l’issue de leur réunion](#), 4 mai 2026.

(5) Dans sa [résolution 2025/2528 \(RSP\) du 12 mars 2025 sur la poursuite du soutien sans faille de l’Union à l’Ukraine, après trois ans de guerre d’agression russe](#), le Parlement européen « réaffirme l’engagement de

II. LA CRÉATION D'UN OUTIL DE CONFISCATION EN DROIT INTERNE S'IMPOSE, ET PEUT S'APPUYER SUR LE PRINCIPE DES CONTRE-MESURES

Les avoirs souverains des États violant leurs obligations internationales constituent une manne inexploitée, qui pourrait être employée utilement (A), notamment en se fondant sur le principe coutumier des contre-mesures (B). En matière de confiscation d'avoirs souverains, un précédent notable existe (C).

A. LES AVOIRS SOUVERAINS SONT UNE MANNE ACCESSIBLE, QUI POURRAIT SOUTENIR LES BESOINS DE RÉPARATION DES ÉTATS LÉSÉS

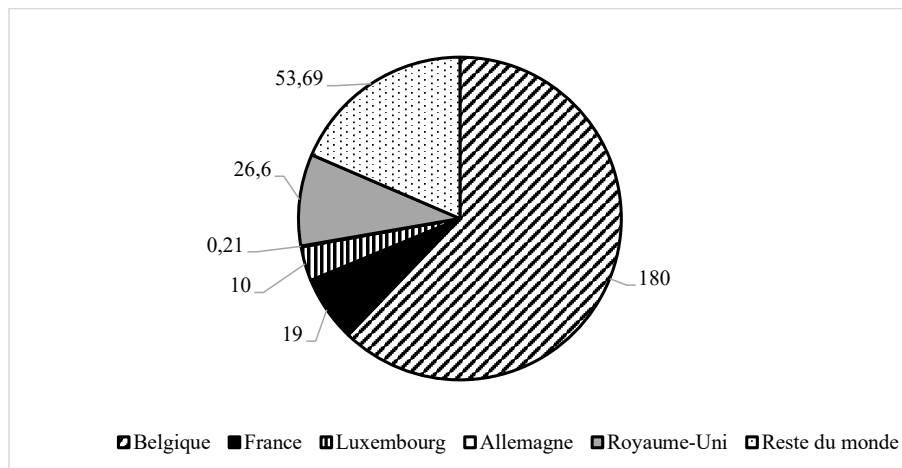
1. La confiscation des avoirs souverains serait une action défensive puissante et dissuasive

Les avoirs souverains des États violant le droit international offrent un levier utile aux États qui entendent soutenir l'application de ce dernier, et **les sommes concernées, en particulier sous la forme d'actifs de banques centrales, sont considérables.**

En témoigne le cas russe : près de 290 milliards d'euros d'avoirs souverains sont localisés dans des pays ayant adopté des mesures de gel ou d'immobilisation. Si la Belgique concentre 62,2 % de ces fonds, gérés par la société internationale de dépôt et de règlement Euroclear, **la France se positionne en quatrième place des pays abritant le plus de titres de la BCR immobilisés avec 19 milliards d'euros (soit 6,6 % du total)**, derrière le Japon (28,1 milliards d'euros, soit 9,7 % du total) et le Royaume-Uni (26,6 milliards d'euros, soit 9,2 % du total). À eux seuls, les États membres de la zone euro et le Royaume-Uni ont la main sur près de 236 milliards d'euros d'avoirs souverains russes, soit 81,5 % des avoirs actuellement immobilisés ou gelés dans le monde.

l'Union en faveur d'un soutien financier et économique durable et à long terme à l'Ukraine, notamment sous la forme d'une assistance macrofinancière, d'un soutien à la reconstruction et à la reprise économique et sociale, ainsi que de mesures visant à garantir la résilience de l'économie et des infrastructures critiques ukrainiennes; réaffirme sa ferme conviction que la Russie doit payer pour les dommages considérables qu'elle a causés en Ukraine et demande donc la confiscation des avoirs souverains russes immobilisés au titre des sanctions de l'Union pour soutenir la défense et la reconstruction de l'Ukraine ».

MONTANT DES AVOIRS SOUVERAINS RUSSES GELÉS OU IMMOBILISÉS PAR LOCALISATION, EN MILLIARDS DE DOLLARS



Source : Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2025.

Ces avoirs constituent un outil dissuasif majeur, en ce que les réserves de change, notamment, sont indissociables de l'exercice du pouvoir souverain des États (voir *infra*). C'est à cette fin que la présente proposition de loi les cible, en introduisant **un mécanisme qui n'a pas vocation à être enclenché sans sommation**. En visant les capacités financières des États violant le droit international, son objectif premier est de contraindre, par la perspective de représailles, à l'application de celui-ci.

Dans le cas russe, symétriquement, le rapporteur s'inquiète de ce que le précédent qui résulterait de l'absence de confiscation des avoirs de la BCR enverrait un signal positif aux États qui s'affranchissent des règles internationales.

Le risque économique relatif à la confiscation d'avoirs souverains ne doit certes pas être minimisé. Par une résolution adoptée à l'unanimité le 20 novembre 2025, la Douma d'État russe estimait que « toute attaque contre les actifs russes [devra] faire l'objet d'une réponse juridique appropriée, à commencer par des réclamations de dommages et intérêts - assorties d'une demande de saisie des actifs par mesure de sécurité », faisant planer la menace de mesures de rétorsions sur les pays de l'Union européenne, et appelant le premier ministre russe à proposer un plan de représailles ⁽¹⁾. Surtout, la Banque centrale européenne (BCE) a mis en garde les États membres quant aux risques de recul de l'euro comme monnaie de réserve, et plus largement de baisse d'attractivité financière de la zone euro ⁽²⁾ – supposant par là que des États tels que la Chine où l'Arabie saoudite pourraient chercher à réduire leur exposition à l'euro.

(1) Douma d'État, [Communiqué de presse](#), 20 novembre 2025.

(2) Euractiv, « [Why the EU debate over Ukraine's 'reparation loan' has only just begun](#) », 23 octobre 2025.

Toutefois, **d'importantes réserves doivent être opposées à ces craintes.**

D'abord, s'agissant du risque de représailles, la Russie et sa banque centrale ont de longue date adopté des mesures d'expropriation dirigées notamment contre les entreprises occidentales, à hauteur de 57 milliards de dollars américains ⁽¹⁾ – sans attendre, pour ce faire, de *casus belli* ⁽²⁾. Plus largement, de nombreuses mesures de riposte aux sanctions européennes ont déjà été mises en place par la Russie depuis 2022, sur le plan économique et financier – de la restriction des mouvements de capitaux rattachables à des « *pays inamicaux* » à la prohibition des transactions de change aux ressortissants de ceux-ci ⁽³⁾ – comme à l'encontre de responsables politiques et administratifs à titre individuel – de nombreux représentants des institutions européennes ou des États membres sont notamment interdits de séjour ⁽⁴⁾. Il y a lieu de penser que le niveau de représailles supplémentaires susceptible de résulter de la confiscation des avoirs souverains russes serait relativement mineur.

Ensuite, jusqu'à présent, **l'immobilisation des avoirs russes n'a déclenché aucun mouvement de fuite de capitaux**, la part de l'euro demeurant parfaitement stable dans les réserves de change mondiales, à hauteur de 20 % ⁽⁵⁾. Cela peut s'expliquer, notamment, par l'absence d'alternatives présentant les mêmes garanties de fiabilité que l'euro, et par la nécessité de disposer de réserves en euro pour des raisons commerciales.

Enfin, s'agissant du risque spécifique qui affecterait le financement des États membres, **la Banque centrale européenne dispose d'instruments lui permettant de se défendre efficacement en cas d'attaque dirigée contre les dettes souveraines**, qu'il s'agisse, à court terme, de l'Instrument de protection de la transmission (IPT), ou, à long terme, des Opérations monétaires sur titres (OMT) ⁽⁶⁾.

Au regard des éléments dont il dispose, **le rapporteur constate qu'il n'est par exemple pas exclu que la confiscation des avoirs souverains russes n'aboutisse à un allègement des conditions de financement de la dette souveraine française**, puisqu'il en résulterait un amoindrissement des emprunts nécessaires au soutien à l'Ukraine. Ce raisonnement peut être transposé *ex abstracto* à tout autre État agresseur, dès lors que la France soutient financièrement l'État lésé.

(1) Kyiv School of Economics, [Implications of the Confiscation of Russian Sovereign Assets](#), avril 2025.

(2) Fin 2023, la sommes des avoirs des entreprises françaises en Russie pouvait être estimée à environ 11,1 milliards de dollars américains.

(3) Banque centrale de la Fédération de Russie, [Report on the Bank of Russia anti-crisis measures](#), 2024.

(4) Ministère des Affaires étrangères de la fédération de Russie, [Communiqué de presse](#), 27 avril 2026.

(5) Fonds monétaire international (FMI), [Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves \(COFER\)](#), consulté le 6 mai 2025.

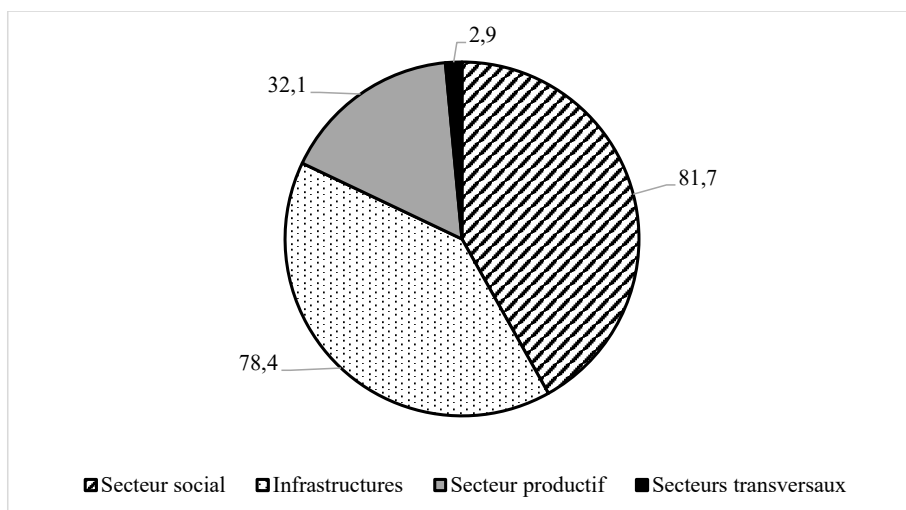
(6) Dans un contexte de dynamique de marché injustifiée, l'Instrument de protection de la transmission (qui n'a pas encore été déployé) permet à l'Eurosystème de procéder à des achats de titres sur les marchés secondaires pour compenser cette dynamique ; les Opérations monétaires sur titre permettent à la BCE d'acheter directement des titres obligataires émis par les États membres de la zone euro sur les marchés secondaires afin de stabiliser leurs taux d'intérêts et, au besoin, de retirer du marché les titres risqués.

2. La confiscation des avoirs souverains permettrait de garantir une meilleure réparation des États lésés

Les actes internationalement illicites, et particulièrement l'emploi de la force au sens de l'article 2 § 4 de la Charte des nations unies, débouchent sur **des besoins de financement massif pour les États lésés**, en particulier s'agissant du rétablissement économique et de la reconstruction des zones géographiques directement affectées.

Le cas de l'agression de l'Ukraine par la Russie est à ce titre exemplaire. Dans la cinquième mise à jour de son estimation *Rapid Damage and Needs Assessment*, publiée en février 2026, la Banque mondiale estime à 195,1 milliards de dollars les dommages directs subis par l'Ukraine depuis le début de l'agression russe, pour des pertes socio-économiques globales de l'ordre de 666,7 milliards de dollars. Elle en déduit **un besoin de financement de 587,7 milliards de dollars (499,3 milliards d'euros)**, notamment à destination des infrastructures de transports (96,3 milliards de dollars), de l'énergie (90,6 milliards de dollars) et du logement (89,8 milliards de dollars) ⁽¹⁾.

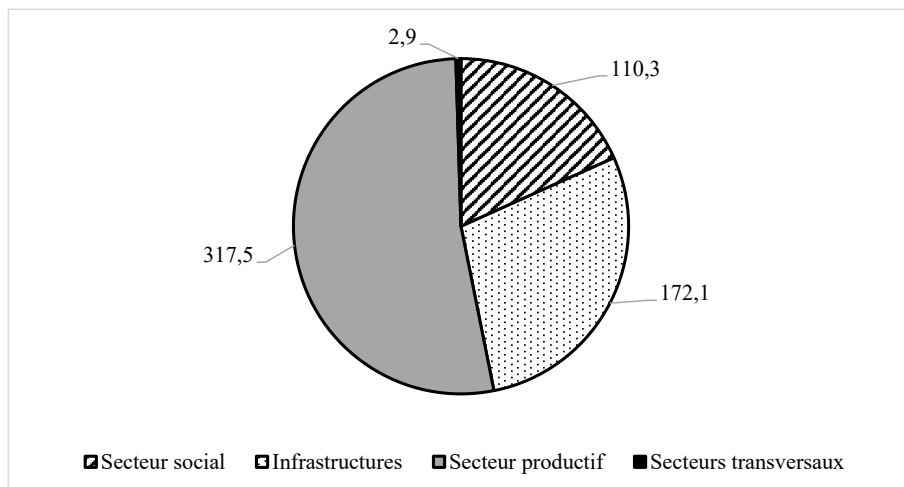
DOMMAGES DIRECTS PAR SECTEUR, EN MILLIARDS DE DOLLARS



Source : Banque mondiale, [RDNA5](#), février 2026.

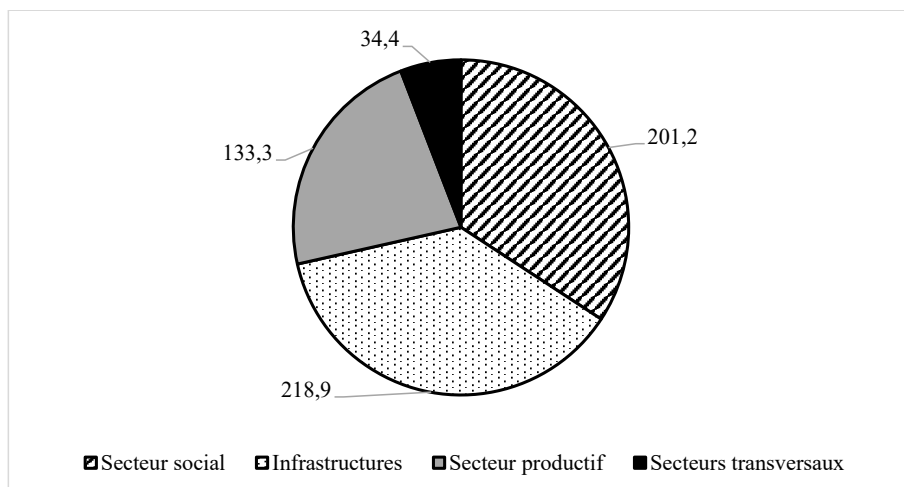
(1) Banque mondiale, [RDNA5](#), février 2026.

PERTES SOCIO-ÉCONOMIQUES GLOBALES PAR SECTEUR, EN MILLIARDS DE DOLLARS



Source : Banque mondiale, RDNA5, février 2026

BESOINS DE FINANCEMENT PAR SECTEURS, EN MILLIARDS DE DOLLARS



Source : Banque mondiale, RDNA5, février 2026.

En regard de l'évaluation de ces besoins, la contraction progressive du soutien à l'Ukraine – notamment dans ses volets financiers et humanitaires – est problématique. **Ce soutien repose essentiellement sur l'Union européenne**, à hauteur de 207,6 milliards d'euros déjà alloués et de 179,7 milliards d'euros prévus. Les États-Unis, qui avaient apporté un appui décisif de février 2022 à décembre 2024 (115,4 milliards d'euros au total, dont 64,6 milliards d'euros de soutien militaire), ne jouent plus qu'un rôle marginal depuis le retour au pouvoir de Donald Trump, un résidu de 3,6 milliards d'euros demeurant toutefois en attente d'attribution. Pour sa part, la France n'a directement fourni que 7,91 milliards

d'euros de soutien, essentiellement sous forme de matériel militaire (6,23 milliards d'euros). Elle se distingue donc par un soutien bilatéral nettement plus modeste que l'Allemagne (25,3 milliards d'euros), le Royaume-Uni (20 milliards d'euros), ou le Canada (14 milliards d'euros). Elle s'est néanmoins pleinement impliquée dans le soutien coordonné par les institutions européennes, lequel est presque exclusivement financier (81,2 milliards d'euros sur 84,4 milliards d'euros) ⁽¹⁾.

Sans qu'il soit possible de tirer du cas ukrainien des conclusions générales applicables à l'ensemble des États lésés, le rapporteur entend néanmoins souligner que l'enjeu posé par les mesures financières proposées est particulièrement d'actualité.

B. LA NOTION DE CONTRE-MESURE CONSTITUE UN FONDEMENT COUTUMIER

1. Les contre-mesures, un concept pragmatique procédant de la coutume internationale

Issue de la coutume internationale et consacrée jurisprudentiellement en 1978 ⁽²⁾, la notion de contre-mesure désigne **une forme de riposte impliquant un recours à une mesure en principe illicite, qui est cependant justifiée par les circonstances dans lesquelles elle est prise**. Elle constitue, en ce sens, un prolongement des mesures de rétorsion, qui sont limitées au champ de la légalité internationale.

Si plusieurs définitions peuvent en être envisagées, les articles additionnels sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, adoptés par la Commission du droit international en 2001 et dont l'Assemblée générale de l'ONU a pris note, fixent un cadre minimaliste. L'article 22 stipule notamment que : *« l'illicéité du fait d'un État non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un autre État est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre de cet autre État conformément au chapitre II de la troisième partie »* ⁽³⁾. Sur cette base, les contre-mesures peuvent s'entendre comme *« l'ensemble des actes par lesquels un État riposte à une mesure prise par un autre État et qui seraient illicites dans des circonstances normales, mais deviennent licites du fait qu'ils répondent à un comportement lui-même illicite dont il conteste le bien-fondé »* ⁽⁴⁾. Les contre-mesures ont donc vocation à faire cesser l'acte illicite qui les justifie, et, par corollaire, l'anticipation de leur mise en œuvre peut avoir un effet dissuasif.

(1) Kiel Institute, [Ukraine Support Tracker](#), 16 avril 2026.

(2) Sent. arb., 9 déc. 1978, États-Unis c/ France.

(3) Commission du droit international, [Articles additionnels sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite](#), 2001.

(4) Daillier et al., *Droit international public*, LGDJ, 2022.

Consacré dans les articles additionnels de 2001, le droit coutumier qui leur est applicable fait partie intégrante des sources de droit sur lesquelles se fonde la Cour internationale de justice ⁽¹⁾. Il résulte de cette coutume que les contre-mesures doivent avoir pour objectif de pousser l'État responsable à s'acquitter des obligations qui lui incombent (art. 49 § 1), et doivent être à la fois **proportionnées** (art. 51) et **temporaires** (art. 49 § 2 et art. 53). En outre, des contre-mesures ne sauraient porter atteintes aux obligations fondamentales des États que sont l'absence de recours à la force, la protection des droits fondamentaux de l'homme, celles présentant un caractère humanitaire, et les autres obligations découlant de normes impératives du droit international (art. 50). Des exigences procédurales de sommation et de notification de l'État contre lequel sont dirigées les contre-mesures complètent les critères de fond.

À l'aune de ces principes coutumiers, rien ne fait obstacle à ce qu'une mesure de confiscation opérant un transfert de propriété soit assimilée à une contre-mesure, dès lors qu'elle présente un caractère réversible. **Le rapporteur tient à observer ici que le modèle du prêt gagé conditionnel, envisagé par la Commission européenne (voir *supra*) offre par définition cette garantie.** Subsidiairement, il observe que tout actif financier liquide peut être reconstitué, et que toute mesure confiscatoire l'affectant présente *de facto* un caractère réversible.

S'agissant des bornes de la **qualité requise pour agir**, le droit coutumier est ambigu. La théorie des contre-mesures collectives, qui soutient que tout État est fondé à adopter des contre-mesures à l'encontre d'un État violant une règle internationale essentielle, plaide en ce sens. Elle se fonde sur la considération que certains actes internationalement illicites, en particulier les agressions armées, sont de nature à attenter à une obligation *erga omnes*, c'est-à-dire une obligation due à la communauté internationale dans son entièreté ⁽²⁾. Quand le droit coutumier admet qu'en résulte, pour tout État tiers, le droit d'invoquer la responsabilité de l'État s'étant soustrait à son obligation, le droit d'exiger la cessation du fait internationalement illicite et l'exécution de l'obligation de réparation (art. 48 des articles additionnels de 2001) ⁽³⁾, la théorie des contre-mesures collective étend ce raisonnement au droit de prendre des contre-mesures.

La doctrine et la coutume ne sont toutefois pas encore parvenues à une position majoritaire claire sur ce point. La Commission du droit international relevait à ce titre, dans ses commentaires sur les articles additionnels de 2001, qu'« *en l'état actuel du droit international, l'incertitude plane en ce qui concerne les contre-mesures prises dans l'intérêt général ou collectif* » ⁽⁴⁾.

(1) Article 38 [du Statut de la Cour internationale de justice](#), 1945.

(2) Voir notamment CIJ, *Barcelona Traction*, 1970.

(3) Par la combinaison de la jurisprudence *Barcelona Traction* et des stipulations de l'article 48, il est donc acquis que le France est a minima fondée à exiger l'exécution de la mesure de réparation que prévoit l'article 31 des mêmes articles additionnels.

(4) Commission du droit international, [Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs](#), 2001.

Le rapporteur souligne cependant que **les cas d'ouverture prévus par la proposition de loi permettent de circonscrire le mécanisme de confiscation à des circonstances où la France agirait, directement ou indirectement, en qualité de partie lésée**. Elle s'inscrit donc précisément dans le cadre prévu par les articles additionnels de 2001 : « *lorsque plusieurs États sont lésés par le même fait internationalement illicite, chaque État lésé peut invoquer séparément la responsabilité de l'État qui a commis le fait internationalement illicite* » (art. 46).

2. Des obstacles en droit international et en droit interne discutables

Les obstacles juridiques en droit international comme en droit interne à la mise en place d'un mécanisme de confiscation méritent d'être discutés.

Sur le plan du droit international, le principal obstacle réside dans le principe d'**immunité des États**, qui est lui aussi issu du droit international coutumier. Il se décline en deux volets : une **immunité de juridiction**, qui fait obstacle à des poursuites devant une juridiction d'un autre État, et une **immunité d'exécution**, qui fait obstacle à la prise de mesures d'exécution à l'encontre d'un État ou de ses biens – la seconde constituant une règle particulièrement importante ⁽¹⁾.

Ces immunités **ne sont cependant que des garanties procédurales**, qui peuvent s'effacer notamment devant le *jus cogens* ⁽²⁾, c'est-à-dire devant une « *norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* » ⁽³⁾.

Un certain nombre de bornes ont déjà été dégagées par la jurisprudence, qui se développe sur ce point. L'immunité de juridiction, d'abord, est écartée d'office dans un grand nombre de cas de figure, notamment dès lors que l'État n'agit pas à la fois par un acte de puissance publique et dans l'intérêt d'un service public ⁽⁴⁾. Ensuite, l'immunité d'exécution – et, *mutatis mutandis*, l'immunité de juridiction – peuvent être écartées consécutivement à une sanction internationale ⁽⁵⁾. Enfin, un État consentant à une procédure d'arbitrage renonce, de ce fait, à son immunité d'exécution ⁽⁶⁾.

(1) Voir par exemple Cour d'appel de Poitiers, 20 décembre. 1937, *Société Cementos Resola c/ Larrasquitu et État espagnol*.

(2) Voir CEDH, *Al-Adsani c/ Royaume-Uni*, 21 novembre 2001 ; C. Cass., Chambre civile, 9 mars 2011 ; ou encore l'opinion dissidente de la juge Trinidad dans CIJ, *Allemagne c/ Italie*, 3 février 2012.

(3) Commission du droit international, [*Conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général \(jus cogens\)*](#), 2022.

(4) C. Cass., Chambre civile, *SA Hôtel George-V c/ État espagnol*, 17 janvier 1973.

(5) C. Cass., Chambre civile, *Dumez c/ Irak*, 15 juillet 1999.

(6) C. Cass., Chambre civile, *Creighton*, 6 juillet 2000.

Par ailleurs, **les immunités de juridiction et d'exécution n'ont pas fait l'objet d'une consécration conventionnelle**. Si la Convention sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens de 2004 ⁽¹⁾ a été ratifiée par la France, elle n'est pas encore entrée en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications. Par conséquent, ces principes ne sauraient être opposés à la présente loi par des juridictions nationales au titre du contrôle de conventionnalité (voir *infra*).

Prenant acte de ces limitations, le **droit français comporte déjà une dérogation à la convention de 2004**, en excluant des biens protégés par une immunité de principe « *les biens détenus ou gérés pour son propre compte par la banque centrale ou l'autorité monétaire étrangère [qui] font partie d'un patrimoine qu'elle affecte à une activité principale relevant du droit privé* » ⁽²⁾.

Le rapporteur souligne que **le dispositif proposé n'entend que compléter les exceptions au principe d'immunité des biens souverains, sans renverser la règle générale qui prévaudra toujours**. Il insiste notamment sur le fait que les États violant le droit international de façon aggravée renoncent par là même au bénéfice des immunités garanties par ce droit.

L'Union européenne n'a pas tenu un raisonnement différent en décidant d'immobiliser des avoirs de la Banque centrale de la fédération de Russie (voir *supra*), alors même que la Cour internationale de justice a rappelé en 2023 que les activités d'une banque centrale se rattachent par nature aux activités souveraines ⁽³⁾, et que la convention de 2004 stipule qu'il ne peut être procédé à aucune mesure de contrainte contre les biens d'un État sans le consentement dudit État ⁽⁴⁾.

S'agissant du droit interne, plusieurs dispositions de valeur constitutionnelle peuvent sembler présenter un obstacle à l'introduction d'un mécanisme de confiscation des avoirs souverains, **mais ces obstacles doivent également être relativisés**.

Ainsi, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui fait partie du bloc de constitutionnalité ⁽⁵⁾, protège le droit de propriété, qui est un « *droit naturel et imprescriptible* » (art. 2), et ne saurait être écarté que « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée l'exige* » (art. 17). Toutefois, le Conseil constitutionnel pratique un contrôle souple quant à la condition de nécessité publique. En pratique, l'appréciation de ladite nécessité par le législateur « *ne saurait, en l'absence d'erreur manifeste, être récusée par [le Conseil constitutionnel]* » ⁽⁶⁾.

(1) ONU, [Convention des Nations unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens](#), 2004.

(2) Code monétaire et financier, [article L. 153-1 al. 2](#).

(3) CIJ, République islamique d'Iran c/ États-Unis d'Amérique, 30 mars 2023.

(4) Article 18 de la [Convention des Nations unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens](#), 2004.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC dite Liberté d'association, 16 juillet 1971.

(6) Conseil constitutionnel, décision n° 81-132 DC dite Loi de nationalisation, 16 janvier 1982.

Par ailleurs, si l'article 14 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « *la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international* », le contenu de cet article n'a été interprété que de façon très circonscrite par le Conseil constitutionnel, notamment en mentionnant le principe *pacta sunt servanda* ⁽¹⁾ s'agissant des traités en vigueur ⁽²⁾ – ce qui n'est donc pas applicable en l'espèce, les dispositions proposées ne contrevenant à aucun traité en vigueur.

Il résulte de ces éléments que, sans préjuger de l'analyse du Conseil constitutionnel, les dispositions proposées ne semblent pas méconnaître manifestement les exigences constitutionnelles.

Sur le plan conventionnel, les dispositions existantes n'apparaissent pas davantage de nature à remettre en cause la conformité du dispositif proposé aux normes qui lui sont supérieures.

Si le droit de propriété est consacré à l'article 1^{er} du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme laisse une amplitude d'appréciation large dans la définition des conditions qui doivent être réunies pour qu'une dérogation fondée sur l'utilité publique soit jugée légitime ⁽³⁾. Elle observe que « *les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique* » ⁽⁴⁾.

En matière bilatérale, les traités de protection des investisseurs privés, tel que le Traité bilatéral de protection des investissements (TBI) franco-russe de 1989 – dont l'invocation fréquente a pu être constatée par le rapporteur –, ne sont tout simplement pas opérants, puisqu'ils ne portent pas sur les biens et activités souverains des États parties.

S'agissant, enfin, du droit de l'Union européenne et du risque de conflit avec des mesures d'immobilisation déjà adoptées dans le cas de la Russie, il convient de relever que, d'une part, les articles 215 et 122 du TFUE ne font en rien obstacle à ce que les États membres prolongent, complètent, ou intensifient les mesures d'une décision européenne, et que, d'autre part, les règlements adoptés à ce jour n'interdisent pas davantage aux États membres d'adopter des mesures plus restrictives.

Les risques juridictionnels doivent donc être analysés comme étant faibles, tant sur le plan interne que sur le plan international. En complément des éléments déjà cités, le rapporteur relève que :

(1) *Le Conseil rappelle que* « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

(2) *Conseil Constitutionnel, décision n° 92-308 DC dite Traité sur l'Union européenne*, 9 avril 1992.

(3) *Voir par exemple CourEDH, Beyeler c/ Italie*, 5 janvier 2000.

(4) *CourEDH, Bélané Nagy c/ Hongrie*, 13 décembre 2016.

- s'agissant de la Cour internationale de justice, en l'absence de fondement conventionnel des immunités de l'État et en l'absence de déclaration de la France reconnaissant ces principes comme obligatoires de plein droit au sens de l'article 36 § 2 du Statut de la Cour ⁽¹⁾, **il n'existe pas de base de compétence pour saisir la Cour internationale de justice d'un contentieux à l'encontre de la France au titre de l'immunité de juridiction ou au titre de l'immunité d'exécution** ;

- s'agissant du contrôle de conventionnalité en droit interne, sa nature et le champ de son exercice par le Conseil d'État et la Cour de cassation ⁽²⁾ semblent exclure que l'application de la proposition de loi soit écartée.

C. AU-DELÀ DES PRÉCÉDENTS, DES LÉGISLATIONS INTERNES ÉTRANGÈRES MONTRENT LA VOIE

1. La confiscation d'avoirs appartenant à un État étranger ne serait pas sans précédent

Le rapporteur tient à attirer l'attention non sur des exemples historiques anciens, mais sur un précédent récent éloquent : les réparations dont l'Irak a été contraint de s'acquitter après la guerre du Golfe ⁽³⁾.

Au terme d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 3 avril 1991 ⁽⁴⁾, l'État irakien a vu sa responsabilité être engagée pour les « *actes agressifs* » ⁽⁵⁾ qu'il avait entrepris. Ladite résolution décidait, notamment, que l'Irak était responsable « *de toute perte, de tout dommage – y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles – et de tous autres préjudices directs subis par des États étrangers et des personnes physiques et sociétés étrangères* », et créait un fonds d'indemnisation géré par une commission *ad hoc*. L'Irak ayant initialement opposé un refus à cette solution, **le Conseil de sécurité a pris la décision, par une résolution du 2 octobre 1992, de procéder à la confiscation des fonds du Gouvernement irakien issu des revenus pétroliers et des stocks de pétrole irakien accessible** ⁽⁶⁾.

Dans cette espèce, **il est malaisé de soutenir que les fonds relatifs aux revenus pétroliers, qui constituaient alors 98 % des recettes de l'État**

(1) Voir le [Statut de la Cour internationale de justice](#), 1945.

(2) Le contrôle de conventionnalité de la loi, auquel ne procède pas le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, décision 74-54 DC dite Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, 15 janvier 1975) est exercé a posteriori par la Cour de cassation (C. Cass., Chambre mixte, Société des cafés Jacques Vabre, 24 mai 1975) et le Conseil d'État (CE, Ass., Nicolo, 20 octobre 1989). Ce contrôle a uniquement pour effet, lorsque le juge établit l'inconventionnalité, d'écarter l'application de la disposition législative non conforme.

(3) Le processus de réparation n'a été clos qu'en 2022.

(4) Résolution 687 (1991) du 3 avril 1991.

(5) La résolution 667(1990) du 16 septembre 1990 privilégie ces termes à celui d'« *agression* ».

(6) Résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992, § 1 et § 2.

irakien ⁽¹⁾, étaient davantage détachables de l'exercice de la souveraineté que ne le sont dans le cas général les avoirs d'une banque centrale. *De facto*, cette solution a été imposée à l'Irak sur un modèle inspiré du rapport classique entre vainqueur et défait ⁽²⁾, et n'a pu l'être que parce qu'un rapport de force existait.

Le rapporteur souligne, à la lumière de ce précédent, que la présente proposition n'introduit pas un mécanisme qui aurait pour effet de créer une situation inédite. S'il a conscience que le cadre juridique des résolutions ayant contraint l'Irak à céder des avoirs dont il disposait était d'une nature différente de celui que le dispositif proposé organise, il souligne néanmoins que ce dernier suppose, pour être activé, que soit adoptée une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies condamnant une violation grave du droit international.

2. De nombreux États ont introduit ou envisagent d'introduire des dispositions permettant la confiscation d'avoirs souverains étrangers dans leur droit interne

Plusieurs États étrangers ont d'ores et déjà mis en place dans leur droit interne un dispositif semblable à celui de la présente proposition de loi :

- **l'Estonie**, dont la représentation diplomatique en France a répondu aux sollicitations du rapporteur. Adoptée par le Riigikogu – le Parlement monocaméral estonien – en mai 2024, la loi analogue est entrée en vigueur en juin 2024. Elle dispose que les avoirs de toute nature appartenant à un État étranger faisant l'objet de sanctions internationales peuvent être utilisés au titre d'un prépaiement de réparation, y compris au bénéfice d'un État lésé tiers dès lors que celui-ci a formulé une réclamation. Le dispositif ne peut être mis en œuvre qu'à condition que l'État responsable se soit entièrement ou partiellement soustrait à son obligation de réparation dans un délai raisonnable et peut, en outre, être appliqué à l'encontre des personnes morales et physiques privées dès lors qu'elles entretiennent un lien direct avec la commission de l'acte de l'acte internationalement illégal. Afin de s'assurer de la compatibilité du mécanisme avec la coutume internationale, la loi estonienne reconnaît un droit de revendication au propriétaire des biens utilisés comme prépaiement, dès lors que celui-ci s'est au préalable acquitté de ses obligations de réparation ⁽³⁾ ;

- **les États-Unis**, qui disposent depuis 1917 d'une base législative permettant la confiscation des biens d'un État ennemi, le *Trading with the Enemy Act* ⁽⁴⁾. Depuis 1977, ces dispositions ne peuvent cependant être activées qu'en temps de guerre ⁽⁵⁾ ou, depuis 2001, dans une situation de conflit armé ⁽⁶⁾. Le

(1) *Le Monde*, « [L'Irak espère exporter 3 millions de barils de pétrole par jour d'ici à 1995](#) », 8 mai 1991.

(2) Francis E. McGovern, « [Dispute System Design: The United Nations Compensation Commission](#) », *Harvard Negotiation Law Review*, 2009.

(3) [Amendements à la Loi sur les sanctions internationales](#), 2024.

(4) Titre 50 chapitre 53 de l'[U.S. Code](#).

(5) Voir [International Emergency Economic Powers Act \(IEEPA\)](#), 1977.

(6) Voir [International Emergency Economic Powers Act \(IEEPA\)](#), tel qu'amendé en 2001.

mécanisme n'a été utilisé qu'à une seule occasion, le 20 mars 2003, pour confisquer de façon unilatérale les avoirs de la Banque centrale d'Irak « *afin d'aider le peuple irakien et la reconstruction de l'Iraq* » ⁽¹⁾. Par ailleurs, au titre de la répression du terrorisme et au terme d'une construction juridique complexe, les États-Unis ont procédé à la confiscation des avoirs de la Banque centrale iranienne en février 2012 ⁽²⁾. Dans une décision du 30 février 2012, la Cour internationale de justice a toutefois considéré que les États-Unis avaient « *l'obligation d'indemniser la République islamique d'Iran pour les conséquences préjudiciables découlant des violations des obligations internationales* » conventionnelles dont ils s'étaient par là rendus coupables ⁽³⁾. Enfin, dans des circonstances qui ne sont guère assimilables juridiquement, l'administration américaine a confisqué les avoirs de la Banque centrale du Venezuela pour les transmettre à l'opposant en exil Juan Guaidó, et ceux de la Banque centrale afghane pour les affecter à une fondation humanitaire de droit suisse créée et coadministrée par les États-Unis ⁽⁴⁾ ;

● le **Canada**, qui a amendé sa loi sur les mesures économiques spéciales en 2022. Ses dispositions permettent au Gouverneur de chaque État d'immobiliser ou de saisir tout bien d'un État contre qui une organisation internationale dont le Canada est membre a adopté des sanctions, qui a commis une violation majeure de la paix internationale, ou qui se rend coupable de violations graves et systématiques des droits de l'homme ⁽⁵⁾.

Outre ces exemples de législations en vigueur, **le rapporteur entend signaler l'existence d'initiatives parlementaires analogues à la présente**, notamment au Royaume-Uni – où un *bill* bipartisan avait été introduit devant la Chambre des communes en février 2023 ⁽⁶⁾ – et aux États-Unis – où un *bill* bipartisan a été introduit en juin 2023 devant la Chambre des représentants, dans le but d'adapter le cadre juridique existant en vue d'une confiscation des avoirs souverains de la Banque centrale de la fédération de Russie ⁽⁷⁾.

(1) « It is in the interest of the United States to confiscate certain property of the Government of Iraq and its agencies, instrumentalities, or controlled entities, and that all right, title, and interest in any property so confiscated should vest in the Department of the Treasury. I intend that such vested property should be used to assist the Iraqi people and to assist in the reconstruction of Iraq, and determine that such use would be in the interest of and for the benefit of the United States », [*Executive Order 13290 – Confiscating and Vesting Certain Iraqi Property*](#) du 20 mars 2003.

(2) [*Executive Order 13599—Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions*](#) du 5 février 2012.

(3) CIJ, [*République islamique d'Iran c/ États-Unis d'Amérique – Certains actifs iraniens*](#), 30 mars 2023.

(4) Jean-Marc Thouvenin, « [La confiscation des actifs des banques centrales étrangères : violation, application, ou évolution du droit international ?](#) », *Revue Droits*, 2023.

(5) [*Special Economic Measures Act*](#), tel qu'en vigueur depuis le 22 juin 2026.

(6) [*Seizure of Russian State Assets and Support for Ukraine Bill*](#), introduit le 7 février 2023 devant la Chambre des communes.

(7) [*A Bill to authorize the Secretary of State to provide additional assistance to Ukraine using assets confiscated from the Central Bank of the Russian Federation and other sovereign assets of the Russian Federation, and for other purpose*](#), introduit le 15 juin 2023 devant la Chambre des représentants.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission procède à l'examen de la proposition de loi instituant un mécanisme de confiscation des avoirs souverains étrangers gelés en réponse aux violations du droit international (n° 1706) (M. Laurent Mazaury, rapporteur)

M. le président Éric Coquerel. Nous examinons la proposition de loi n°1706, instituant un mécanisme de saisie des avoirs souverains étrangers gelés en réponse aux violations du droit international. Sur cette proposition de loi (PPL), vous avez tous été informés de la décision que j'ai dû rendre en application du quatrième alinéa de l'article 89 du règlement au titre de contrôle de la recevabilité du texte examiné par notre commission.

Il en résulte que certains mots de la première phrase du II de l'article unique de la proposition de loi et la seconde phrase de ce même II étant créateurs d'une charge publique au sens de l'article 40 de la Constitution, et la proposition de loi ne comportant pas de gage de charge à son dépôt, ces mots et cette phrase ne pouvaient qu'être déclarés contraires à l'article 40 de la Constitution.

Je n'ai fait qu'appliquer la pratique constante des présidents de la commission des finances depuis que le contrôle prévu par l'alinéa 4 de l'article 89 du règlement existe. Lorsqu'une proposition de loi renvoyée à la commission des finances comprend des dispositions méconnaissant l'article 40 de la Constitution, cette pratique permet de sécuriser le texte.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner une proposition de loi qui touche au cœur de notre conception de la justice internationale, mais également de la souveraineté. Depuis des décennies, notre droit repose sur un pilier, l'immunité d'exécution des États étrangers.

Ce principe dont la tradition diplomatique est renforcée en 2016 par loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin 2) part d'une intention louable : garantir la stabilité des relations internationales et la sécurité de notre place financière. Mais force est de constater que le monde a changé. Face aux violations flagrantes du droit international, et particulièrement depuis l'agression de l'Ukraine, nous nous heurtons à un paradoxe insupportable.

Nous avons su geler les avoirs de l'agresseur, mais nous restons impuissants à les utiliser au-delà des seuls intérêts qu'ils produisent ou pour servir éventuellement et partiellement de garanties immédiates. Près de 19 milliards d'euros d'avoirs russes dorment en France. À l'échelle européenne, ce chiffre s'élève à 210 milliards d'euros.

Pendant que ces fonds restent inertes dans des comptes financiers, des infrastructures sont anéanties, des populations sont déplacées et des nations entières attendent d'être reconstruites. Comment expliquer à nos concitoyens que nous savons sanctionner, mais que nous ne savons pas réparer immédiatement ?

Le texte que je vous présente aujourd'hui propose de sortir simplement de cette passivité. Il ne s'agit pas de briser le principe d'immunité par idéologie, mais de créer une dérogation ciblée, limitée, pragmatique et surtout strictement encadrée. L'objectif consiste à rendre la main à la France, à mettre entre nos mains des garanties, mais également des éléments de dissuasion.

Il s'agit là d'un mécanisme de haute précision juridique. L'article unique de cette proposition de loi permet la saisie d'avoirs souverains étrangers gelés, mais il pose des garde-fous essentiels pour préserver l'État de droit.

Le premier concerne le constat de la gravité. La saisie n'est possible qu'en cas de violation grave du droit international, notamment l'usage de la force ; et cette violation doit être formellement reconnue par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies.

Il faut ensuite mentionner le contrôle juridictionnel. Ce n'est pas une décision arbitraire : si le gouvernement peut engager la procédure par décret, celle-ci doit être validée par une ordonnance d'une juridiction compétente. Le juge vérifiera que toutes les conditions légales sont donc réunies. Enfin, s'agissant de l'exception diplomatique, les biens affectés aux missions diplomatiques ou consulaires restent strictement protégés. Ainsi, nous respectons la Convention de Vienne.

L'originalité de ce texte réside également dans l'affectation des fonds. Les sommes saisies n'iront pas abonder le budget général de l'État ; elles seront fléchées vers l'Agence française de développement (AFD). L'objectif est exclusif : financer la reconstruction, la réparation et l'indemnisation des victimes. Nous transformons ainsi un instrument financier en un instrument de résilience. Les résistances administratives sont fortes et l'on a essayé de nous dissuader à plusieurs reprises d'avancer. Mais, comme le disait Clemenceau, *« Ne craignez pas de vous faire des ennemis. Si vous ne vous en êtes pas fait, c'est que vous n'avez rien fait »*.

Mes chers collègues, le droit international ne peut plus être uniquement déclaratif. S'il n'entraîne aucune conséquence concrète pour ceux qui le bafouent, il perd en crédibilité. En votant ce texte, nous envoyons un signal clair : la France refuse que l'immunité d'exécution devienne une prime à l'impunité. Nous choisissons de mettre le droit au service des victimes et de donner à notre pays les moyens d'une diplomatie efficace, ferme et juridiquement solide. Je vous invite donc, au nom de la commission des finances, à soutenir cette proposition de loi pour que la justice ne s'arrête plus à la porte des comptes bancaires gelés.

M. le président Éric Coquerel. Ce texte a une portée générale au sujet des avoirs souverains. Mais en réalité, pour l'instant en tout cas, il vise plus

particulièrement les actifs russes, puisqu'il s'agit de déroger temporairement au principe de l'immunité souveraine, l'immunité d'exécution, notamment sur les avoirs de la banque centrale russe, qui sont aujourd'hui de 19 milliards d'euros en France.

D'après moi, cette proposition pose certaines difficultés. D'abord, elle est incompatible avec le droit international. Je sais bien que nous vivons un moment où le droit international est sans arrêt remis en question au profit des droits du plus fort, mais pour ma part je ne souhaite pas accroître cette spirale. À partir du moment où les États se font justice eux-mêmes, les compétences des institutions internationales seraient remises en cause. Par exemple, si l'on suivait votre logique, les États-Unis pourraient confisquer les avoirs de n'importe quelle banque souveraine en cas de conflit, même si celle-ci n'est pas directement impliquée.

Deuxièmement, il existe des risques pour la France, notamment un risque de suspicion à l'égard des institutions françaises et plus largement de la zone euro. En effet, 20 % des réserves de change des banques centrales dans le monde sont libellées en euros. Saisir les avoirs de la banque centrale russe risque ainsi de dissuader d'autres pays de convertir une partie de leurs réserves en euros.

Il faut aussi mentionner des risques de mesures de rétorsion. La loi Rotenberg, par exemple, autorise les tribunaux locaux russes à procéder à la confiscation de biens étrangers en Russie, où il y aurait effectivement 105 milliards d'euros d'actifs appartenant à des sociétés européennes. Ma préférence porte sur la solution de saisie des avoirs privés, aujourd'hui possible, qui pourrait mériter de voir la liste des personnes concernées élargie.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. En premier lieu, la Russie a agressé l'Ukraine et l'Ukraine est victime de ce conflit. L'Ukraine doit être soutenue. La France et l'Union européenne y contribuent, comme elles l'ont montré avec l'accord récent d'un prêt de 90 milliards d'euros.

L'Ukraine devra, par ailleurs, être reconstruite et il faudra des fonds. Vous développez l'idée que ces fonds doivent être gagés sur les capitaux russes placés dans les différents pays de l'Union, en particulier en France. Le président Coquerel a toutefois soulevé quelques points de droit qui ne doivent pas être négligés.

S'agissant des risques juridiques, avez-vous évalué les conséquences économiques, en particulier la possibilité de rétorsion qui viserait les actifs français à l'étranger ? Cette menace est fréquemment brandie par les autorités russes. J'aimerais vous entendre également sur la notion d'immunité d'exécution. Comme vous le savez, la notion de contre-mesure procède du droit international coutumier, mais doit répondre à un certain nombre de critères ; elle doit être en particulier temporaire, réversible et proportionnée. En quoi votre texte, selon vous, répond-il au caractère temporaire, réversible et proportionné ?

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Je vous remercie pour vos questions et vos inquiétudes, qui sont tout à fait justifiées, puisqu'elles nous ont été remontées

lors des différentes auditions des administrations concernées, notamment par la Direction générale du Trésor et le Quai d'Orsay.

Nous proposons un mécanisme, un outil, destiné à redonner la main aux responsables politiques. Cela signifie concrètement que l'activation de ce dispositif doit se faire au cas par cas, après analyse.

Pour le dire simplement, nous sommes aujourd'hui dans une logique de réactions défensives, autorisées par le droit international coutumier, mais nous nous imposons en quelque sorte des contraintes supplémentaires qui nous empêchent d'agir efficacement. Cette proposition vise précisément à lever ces blocages, à anticiper les crises, mais aussi à y répondre une fois qu'elles sont survenues. Elle a également une portée dissuasive : l'objectif est d'empêcher certaines situations avant même qu'elles ne se produisent.

Au-delà de l'aspect technique, il existe une dimension morale et politique que l'on ne peut ignorer. Il ne serait pas cohérent d'affirmer avec force notre attachement au droit international, à la lutte contre les crimes de guerre ou les atteintes aux droits fondamentaux, puis de renoncer à agir au moment de traduire ces principes dans les faits, notamment lorsqu'il s'agit d'investissements étrangers.

En tout état de cause, le politique doit être capable de prendre cette décision. Je comprends les freins existants, qui ont été évoqués par les différents services rencontrés. Des amendements ont également été déposés sur le fait d'aller cibler les biens personnels des collaborateurs des États voyous et criminels.

Il ne s'agit pas d'entrer dans une logique d'agression financière vis-à-vis de pays tiers, mais de mettre en place des contre-mesures, pour soutenir des pays agressés. À ce titre, il me semble que la justification financière n'est pas audible. Cela me rappelle la question des biens mal acquis, qui étaient ensuite investis en France, et dont nous avons ensuite eu beaucoup de mal à justifier l'acceptation.

Je propose que nous exercions cette responsabilité, tous ensemble, dans une logique transpartisane. Si nous sommes partis de l'expérience de l'Ukraine à la suite de l'agression russe, ce texte vise bien tous les avoirs qui pourraient être gelés demain, d'où qu'ils viennent, dans le cas d'une condamnation internationale. On ne sait pas à ce jour où se déclenchera le prochain conflit qui ne respectera pas le droit international.

En résumé, nous voulons rendre la main au politique sur ce sujet.

M. le président Éric Coquerel. Je cède la parole aux orateurs de groupe.

Mme Edwige Diaz (RN). Depuis l'invasion militaire condamnable et illégale de l'Ukraine par la Russie, Marine Le Pen et Jordan Bardella n'ont cessé de promouvoir la désescalade et une grande conférence pour la paix.

Dès le 21 février 2022, par voie de communiqué de presse, Marine Le Pen a indiqué que la solution passerait probablement par l'organisation d'une conférence réunissant les États-Unis, la Russie, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, ainsi que les États frontaliers de l'Ukraine, dans le but de négocier une solution sur la base de l'accord de Minsk. En février 2023, dans une lettre adressée aux Français, elle a précisé qu'aucune raison ne peut justifier le lancement d'une opération militaire contre l'Ukraine par la Russie, qui rompt l'équilibre de la paix en Europe, et elle a renouvelé le vœu d'une sortie pacifique et rapide du conflit.

En septembre 2023, elle a proposé une grande déclaration des droits des peuples et des nations. Ce texte proclame des droits naturels et inaliénables dont sont détentrices les nations et au premier rang desquels figure la souveraineté. Il est précisé que chaque nation constituée en État est souveraine et que nulle entité n'est ni fondée, ni légitime à disposer pour elle. La déclaration insiste sur le fait qu'aucun État ne peut, hors de ses frontières nationales, contraindre ou entendre administrer juridiquement des personnes physiques ou morales ressortissantes d'un autre pays au nom d'une prétendue extraterritorialité de son droit.

Enfin, cette déclaration consacre la sécurité et énonce la primauté de la résolution pacifique des conflits, car les nations ont le droit à la sécurité intérieure et extérieure. Avant de conclure, je tiens à rappeler que selon l'article 17 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété et nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

Cette proposition de loi est donc en parfaite contradiction avec notre conception de la souveraineté. De plus, elle est bancale du point de vue du droit interne et international. Pire, elle est dangereuse pour les Français, car si cette loi est votée, des États étrangers pourraient par réciprocité venir se servir dans les avoirs français. Pour protéger les Français et parce que toutes vos idées visant à affaiblir la Russie ont échoué – en plus de pénaliser le pouvoir d'achat des Français –, nous voterons contre.

M. Denis Masségli (EPR). La proposition de loi que nous examinons pose une question, dont les implications juridiques et politiques sont considérables : peut-on, en droit français, saisir les avoirs souverains étrangers déjà gelés en réponse à une violation grave du droit international ? Le groupe EPR répond par l'affirmative. Depuis février 2022, environ 210 milliards d'euros d'avoirs de la banque centrale de Russie sont immobilisés dans l'Union européenne. Ces avoirs sont gelés. Mais le gel n'est qu'une mesure conservatoire. Il ne préjuge pas de leur sort final.

Ce texte franchit une étape supplémentaire, en créant un mécanisme de saisie. La saisie n'est possible que si les avoirs sont déjà gelés sur un fondement solide et si la violation du droit international a été reconnue par l'Assemblée générale des Nations unies.

Le double verrou politique et judiciaire prévu par le texte constitue une garantie que nous prenons au sérieux. Nous entendons bien entendu les réserves du gouvernement, mais c'est précisément parce que cette question est extrêmement importante qu'elle mérite un débat parlementaire. L'Assemblée nationale a d'ailleurs déjà exprimé sa position en adoptant en mars 2025 une résolution appelant à saisir les avoirs russes gelés.

Le groupe EPR votera donc en faveur de cette proposition de loi, avec la conviction que soutenir l'Ukraine implique d'accepter de faire évoluer notre droit, tout en étant conscient que ce texte ne règle pas à lui seul toutes les questions que soulève le sort des avoirs russes gelés en Europe.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Ce texte recèle une contradiction interne flagrante.

Votre argumentation repose sur une critique de fond du dispositif envisagé, mais reproduit précisément les violations du droit international qu'il prétend sanctionner. En effet, vous soulignez que ce texte ne s'appuie pas sur une base solide en droit international et qu'il introduit, par conséquent, une fragilisation du cadre juridique qu'il entend défendre.

Vous mettez en évidence que l'invocation d'une reprise en main politique traduit, en réalité, une volonté de s'affranchir des règles et des juridictions internationales existantes. Ce raisonnement conduit à considérer que ce dispositif consacre une logique dans laquelle la force primerait sur le droit.

La dérogation introduite à l'immunité d'exécution se fonde sur la notion de contre-mesure, laquelle ne suscite aucun consensus. À cela s'ajoutent des risques que cette loi ferait peser sur la zone euro. Cela pourrait dissuader les pays d'utiliser l'euro comme monnaie de réserve, notamment au bénéfice des États-Unis, la seule puissance à pouvoir conduire ce genre de mesures sans craindre les rétorsions. Encore une fois, vous nourrissez une situation qui encouragera la force pure des impérialismes qui se font justice eux-mêmes.

Pour terminer, il faut enfin mentionner le problème de la légitimité d'un État à agir. En l'espèce, il s'agit de permettre à des États qui ne sont pas directement belligérants de saisir des avoirs d'un État dont on considère qu'il a violé des dispositions du droit international. Cela crée un précédent très risqué.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous voterons contre ce texte.

M. Thierry Sothier (SOC). Je tiens en préalable à adresser mes remerciements au rapporteur pour avoir mené ce travail législatif, à la suite de la résolution de la commission des affaires européennes, adoptée il y a un an par notre Assemblée.

L'Ukraine connaît son quatrième printemps de guerre, le douzième depuis la guerre du Donbass. Elle demeure la principale interface qui empêche l'ogre russe

de faire un pas supplémentaire sur notre continent. Cette résistance a un prix : l'année dernière, les dépenses militaires ukrainiennes étaient équivalentes au budget de notre éducation nationale, soit près de 40 % de son PIB.

Quand la guerre prendra fin – ce que nous souhaitons tous, et le plus rapidement possible –, l'Ukraine ne pourra pas simplement reprendre le cours de son histoire. La cinquième estimation sur le coût des dommages directs subis par l'Ukraine depuis 2022 s'élève à 195 milliards de dollars. Là-bas, 14 % du parc immobilier est détruit, 25 milliards d'euros de dommages sont enregistrés dans le secteur de l'énergie.

L'année dernière, nous votions dans l'Hémicycle un soutien renforcé à l'Ukraine, notamment la saisie des avoirs russes gelés. Cette proposition de loi, à laquelle le groupe socialiste a été associé, constitue un bon signal. Elle organise cette possibilité pour la France en y insérant les bons garde-fous. Le mécanisme peut être activé seulement dans le cas de graves atteintes aux droits internationaux, sur une décision souveraine, mais vérifiée juridiquement, avec un fléchage précis des fonds vers l'AFD et pour une destination précise.

Il s'agit là d'un mécanisme robuste selon nous, qui peut être construit pour répondre aussi à d'autres situations que le cas d'espèce. Il faut le reconnaître, le montant des actifs de l'État russe ou de sa banque centrale en dépôt en France est assez faible (19 milliards d'euros), loin des 180 milliards d'euros se trouvant en Belgique, où est domicilié Euroclear.

L'Europe entière se pose la même question que nous, c'est-à-dire l'arbitrage entre le besoin de renforcer notre soutien à l'Ukraine, le rôle du droit international et les risques de représailles. Cependant, nous apportons ici la réponse qui correspond à nos valeurs, à nos engagements européens.

M. Nicolas Ray (DR). Le groupe de la Droite républicaine soutient évidemment le principe de cette proposition de loi. Depuis le 24 février 2022, l'Ukraine fait face à une guerre d'agression, une guerre contraire au droit international, une guerre qui frappe les civils, détruit les infrastructures et menace la sécurité de tout le continent européen.

Face à cela, nous avons toujours défendu une position claire : l'agresseur russe doit et devra répondre de ses actes. La Russie a déclenché cette guerre ; elle devra payer les réparations, lesquelles ne peuvent pas reposer uniquement sur des contribuables français ou européens. Nous avons déjà défendu cette position lors de l'examen de la résolution européenne sur le soutien à l'Ukraine. Nous avons soutenu l'aide à l'Ukraine, le maintien de la pression sur Moscou et le principe de mobilisation des avoirs russes gelés.

Dans cette proposition, vous allez plus loin : vous souhaitez saisir ces avoirs. C'est un texte extrêmement ambitieux qui soulève effectivement un certain nombre de questions et qui présente un certain nombre de risques. Avez-vous estimé les perturbations introduites par ce texte, les risques contentieux ? Il s'agit en effet

d'une remise en cause forte de certains principes du droit international, notamment le principe d'immunité d'exécution applicable aux avoirs souverains, un des rares principes respectés pendant la seconde guerre mondiale.

Avez-vous estimé les risques économiques et financiers de cette proposition, notamment la confiance envers l'euro ? Entraînera-t-elle une augmentation du coût du financement et une dégradation du rôle de l'euro comme monnaie de réserve ? À notre sens aussi, cette action devrait être menée à un autre niveau, puisque nous avons besoin d'une coordination de ces actions et de ces sanctions dans le cadre européen.

Enfin, nous formulons une réserve sur votre proposition d'affecter les fonds à l'AFD, une institution qui est plutôt tournée vers l'action diplomatique. Nous soutiendrons à ce titre un amendement du groupe Horizons qui prévoit plutôt une affectation à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Tristan Lahais (EcoS). Je remercie Laurent Mazaury pour son travail et l'invitation faite à plusieurs collègues de différents groupes politiques de contribuer à l'élaboration de cette proposition de loi.

Nous entendons l'ensemble des réserves apportées au respect du droit international, mais nous considérons que cette PPL ne systématise rien, mais propose simplement d'autoriser de nouvelles dispositions. Quant au reproche adressé à cette proposition de loi de ne concerner que la Russie au prétexte d'un dispositif à portée générale, nous répondons que c'est précisément parce que nous observons sur le flanc est du continent européen une guerre comme nous n'en avons pas connu depuis 1945 qu'il faut répondre à l'impuissance par des dispositions juridiques nouvelles.

Ces dispositions sont par ailleurs très encadrées : les actifs doivent être gelés ; l'État ou l'entité concernée doit avoir 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. Enfin, cette violation doit être reconnue comme telle par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies.

M. Didier Padey (Dem). Cette proposition de loi vise à autoriser l'utilisation des actifs souverains étrangers gelés sur le territoire national afin de financer la reconstruction des pays victimes d'une agression militaire. Ce texte, élaboré dans le contexte de la guerre en Ukraine, entend répondre à une nécessité de justice réparatrice et de solidarité internationale. Cependant, nous nous heurtons aujourd'hui à un plafond de verre juridique.

Si notre droit permet de geler, c'est-à-dire de bloquer ces sommes, il interdit de les saisir pour les mettre au service de la reconstruction de l'Ukraine. Le texte que nous examinons aujourd'hui a pour ambition de remédier à cette impuissance. En s'appuyant sur le droit international, l'article unique de cette PPL instaure un mécanisme de saisie dérogatoire strictement encadré. Les députés du groupe Les

Démocrates ont soutenu avec force les résolutions précédentes sur le sujet. Nous voterons donc en faveur de ce texte utile.

Toutefois, plusieurs interrogations subsistent et je souhaite vous interroger sur différents points. Avez-vous identifié précisément l'autorité administrative compétente qui sera chargée de solliciter la juridiction pour la mise en œuvre de la saisie ? Comment le gouvernement entend-il garantir la pleine conformité de ce mécanisme avec le principe d'immunité des États en droit international, en particulier s'agissant des avoirs souverains, dont la protection constitue l'un pilier des relations internationales ?

Dans la mesure où la création d'un fonds spécifique géré par l'Agence française de développement a été déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, quelles modalités concrètes le gouvernement envisage-t-il pour assurer une affectation transparente, sécurisée et juridiquement incontestable des avoirs saisis au bénéfice des États victimes ?

M. Christophe Plassard (HOR). Depuis février 2022, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a profondément bouleversé l'ordre international et mis à l'épreuve notre capacité collective à défendre la souveraineté des États. Face à cela, l'Europe a su réagir avec fermeté en adoptant un cadre de sanctions inédit par son ampleur.

La proposition de loi qui nous est soumise franchit une étape supplémentaire. Elle vise à permettre de façon strictement encadrée la saisie d'avoirs souverains déjà gelés afin de faire peser concrètement le coût des violations graves du droit international sur leurs auteurs. Il ne s'agit plus seulement de geler, mais d'ouvrir la voie à une mobilisation effective de ces ressources, au-delà des avoirs générés.

Le groupe Horizons & Indépendants soutient cette initiative. Elle est cohérente avec notre engagement en faveur de l'ordre international et avec notre position lors de précédents votes.

Pour autant, ce soutien ne doit pas nous dispenser de lucidité. Nous devons mesurer les implications juridiques, économiques et financières d'un tel dispositif. L'efficacité du dispositif constitue en effet la clé de sa réussite. Or, en proposant de confier la gestion des avoirs à l'AFD plutôt qu'à la Caisse des dépôts et consignations, ce texte prive le dispositif de l'expertise de la Caisse, dont la gestion d'actifs est le cœur de métier. Plus encore, il prive la représentation nationale d'un droit de regard sur leur bonne utilisation, les parlementaires étant représentés au sein de la Caisse et non au sein de l'AFD.

Par ailleurs, nous devons veiller à préserver la stabilité financière européenne et la confiance des investisseurs internationaux. Enfin, il est essentiel que cette démarche ne soit pas conduite de manière isolée. L'efficacité et la légitimité de notre action dépendront de notre capacité à agir de concert avec nos partenaires européens et du G7.

En somme, ce texte ouvre une voie nécessaire, mais dont le cadre exige des évolutions et des garanties, dans le respect de nos principes et de nos intérêts stratégiques, à l'heure où ils sont plus que jamais testés par nos compétiteurs. C'est la raison pour laquelle le groupe Horizons réserve son vote quant à l'évolution rédactionnelle du texte au cours de son examen, et notamment l'adoption de notre amendement CF2, qui vise à flécher les fonds vers la Caisse des dépôts et consignations.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Cette proposition de loi a une portée importante en matière de relations internationales et de responsabilités politiques. Je veux saluer le travail de notre collègue rapporteur, dont l'initiative intervient à un moment où ces questions ne peuvent plus être éludées.

Le groupe LIOT soutient donc ce texte, car le constat est clair. Les conflits se multiplient, les destructions sont massives, et, dans ce contexte, une réalité s'impose : les mécanismes de réparation ont progressivement disparu, laissant trop souvent les États victimes seuls face aux conséquences humaines et économiques des violations du droit international.

Nous avons su construire des instruments de sanction, mais ils ne suffisent plus. Il faut désormais être en mesure d'aller plus loin, faire en sorte que les responsables contribuent à la réparation des dommages causés. Il faut être clair : il ne s'agit pas d'un automatisme, mais bien d'un mécanisme.

Ce mécanisme est conditionné. Il ne peut être mis en œuvre qu'en présence d'avoirs gelés et d'une violation grave du droit international reconnue par les Nations unies. Ensuite, il est souverain : sa mise en œuvre relève de la France, dans le cadre de ses choix en matière de politique étrangère.

Enfin, ce mécanisme est respectueux de notre architecture de pouvoir, puisque l'exécutif conserve ses prérogatives en matière de relations internationales. Autrement dit, ce texte adapte les équilibres de notre droit pour répondre à des situations exceptionnellement graves et permet surtout de franchir un cap. Il s'agit de passer d'une logique de gel passif à une logique d'action, en orientant dans notre esprit les avoirs concernés vers des objectifs de soutien et d'indemnisation.

C'est pourquoi nous soutenons pleinement cette proposition de loi, qui affirme une idée simple : le droit international n'a de portée réelle que s'il a prise sur le réel. Donnons-nous-en les moyens.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Je souhaite répondre à l'inquiétude légitime qui s'exprime quant à la validité juridique de ce texte. Le statut de la Cour internationale de justice précise, dans son article 38, que la Cour applique notamment la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit. Cette coutume a été codifiée dans le document relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, adopté par la commission du droit international des Nations unies en 2001, puis annexé à une résolution de l'Assemblée générale.

L'article 22 de ce texte prévoit explicitement que le caractère illicite d'un comportement peut être exclu s'il constitue une contre-mesure prise à l'encontre d'un autre État, conformément aux conditions fixées. La proposition de loi s'inscrit précisément dans ce cadre juridique. Elle repose donc sur un principe reconnu du droit international, ce qui répond aux interrogations exprimées sur ce point.

Par ailleurs, vous avez raison de souligner que les impacts potentiels d'un tel dispositif doivent être étroitement surveillés. Les analyses préalables suggèrent que ces impacts pourraient être limités, mais il est indispensable d'en assurer un suivi rigoureux. C'est la raison pour laquelle un amendement prévoit l'élaboration d'un rapport spécifique, afin de garantir une évaluation précise et transparente, notamment en ce qui concerne les effets sur les investissements étrangers.

S'agissant des modalités de mise en œuvre, des ajustements sont encore en cours d'examen, notamment quant à l'autorité administrative compétente pour procéder aux saisies. Des amendements seront proposés en vue de l'examen en séance afin de sécuriser ce point. De même, la question du choix de l'opérateur, entre l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations, demeure ouverte. Dans une optique de renforcement du contrôle parlementaire, l'option de la Caisse des dépôts pourrait être privilégiée.

Enfin, l'objectif de ce texte est double : garantir sa robustesse juridique et assurer son effectivité. Il s'agit de créer un mécanisme opérationnel, placé sous la responsabilité du politique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mécanisme de confiscation des avoirs souverains étrangers gelés en réponse à une violation grave du droit international reconnue comme telle par l'Assemblée générale des Nations unies

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit de créer un article L. 153-2 du code monétaire et financier autorisant, par dérogation à l'article L. 153-1, la saisie des biens publics de toute nature appartenant à des États étrangers en réponse aux violations du droit international. Il subordonne la mise en œuvre de cette confiscation au gel préalable des biens concernés, et à l'existence d'une violation grave du droit international, constatée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies. Les fonds confisqués sont affectés à la Caisse des dépôts et consignations.

Position de la commission des finances :

Après avoir adopté des amendements rédactionnels du rapporteur et modifié l'affectation des fonds confisqués, la commission a adopté l'article.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

Au terme de l'article L. 153-1 du code monétaire et financier, qui codifie les dispositions de la loi du 26 juillet 2005 ⁽¹⁾, « ***ne peuvent être saisis les biens de toute nature, notamment les avoirs de réserves de change, que les banques centrales ou les autorités monétaires étrangères détiennent ou gèrent pour leur compte ou celui de l'État ou des États étrangers dont elles relèvent*** ». Une exception à ce principe est prévue dans l'espèce où « *les biens détenus ou gérés pour son propre compte par la banque centrale ou l'autorité monétaire étrangère font partie d'un patrimoine qu'elle affecte à une activité principale relevant du droit privé* ». La jurisprudence en a notamment fait application en 2008, en ordonnant la mainlevée de saisies opérées sur des comptes bancaires de la Banque centrale de la Fédération de Russie ⁽²⁾.

Au terme de l'article L. 111-1-1 du code des procédures civiles d'exécution, qui codifie les dispositions de la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin II » ⁽³⁾, « *des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée ne peuvent être mises en*

(1) Loi n° 2005-842 du 26 juill. 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

(2) TGI Paris, Juge de l'exécution, 7 mars 2008.

(3) Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

œuvre sur un bien appartenant à un État étranger que sur autorisation préalable du juge par ordonnance rendue sur requête ». Au terme de l'article L. 111-1-2 du même code, des mesures conservatoires ou d'exécution forcée ne peuvent être autorisées que dans les hypothèses où (i) l'État concerné y a consenti, (ii) l'État concerné a affecté ce bien à la satisfaction de la demande qui fait l'objet de la procédure, ou (iii) lorsqu'un jugement ou une sentence arbitrale a été rendu contre l'État concerné et que le bien n'est pas affecté à des fins de service public non commercial. Au terme de l'article L. 111-1-3, les biens destinés à être utilisés dans un cadre diplomatique ne peuvent, en tout état de cause, faire l'objet de mesures conservatoires ou de mesures d'exécution forcée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PERMET UNE ACTION PROMPTE ET EFFICACE

1. Un dispositif adapté à un acte d'une gravité particulière

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit de **créer dans le code monétaire un article L. 153-2 autorisant, par dérogation à l'article L. 153-1, la saisie des biens publics de toute nature appartenant à des États étrangers et non affectés à l'usage officiel des missions diplomatiques ou consulaires reconnues par la France.**

Parce qu'il autorise un acte d'une gravité particulière, le dispositif proposé conditionne sa mise en œuvre à l'adoption d'un **décret en Conseil des ministres**. Il concilie ainsi solennité et rapidité d'action.

Le dispositif prévoit que **la confiscation ainsi décidée ne peut être mise en œuvre qu'en vertu d'une ordonnance rendue par la juridiction compétente**, saisie par l'autorité administrative compétente. Cette formulation vise à permettre **une adaptation à chacune des catégories de biens concernées par le dispositif**, qui porte tant sur les biens souverains *stricto sensu* que sur les biens publics affectés à d'autres activités qu'un service public non-commercial.

L'article unique prévoit par conséquent *in fine* qu'un **décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du dispositif légal**, notamment s'agissant de la définition des différentes catégories de bien. Par un amendement déposé en amont de l'examen en séance, le rapporteur a souhaité apporter une précision à cet alinéa, en explicitant que ledit décret précise en particulier les procédures applicables à chacune de ces catégories de biens.

2. Des fonds alloués à la Caisse des dépôts et consignations

Le texte initial de la proposition de loi proposait, en son II, une affectation des avoirs confisqués à un fonds placé auprès de l'Agence française de

développement. Il prévoyait également que le fonds devait consacrer ses dépenses de façon exclusive en faveur de la reconstruction, de la réparation ou de l'indemnisation des victimes des violations du droit international à l'origine de la confiscation.

Avant même l'examen en commission, seule la partie de ce dispositif relative à l'affectation des produits confisqués à l'Agence française de développement subsistait, les autres dispositions relatives à la création du fonds à objet dépensier unique se heurtant aux exigences de l'article 40 de la Constitution.

Par suite de l'examen du texte en commission, l'affectation des fonds confisqués en application du dispositif proposé a été modifiée. Alors que le texte initial prévoyait que l'Agence française de développement (AFD) recevait les produits issus des saisies, l'adoption d'un amendement ⁽¹⁾ y a substitué la Caisse des dépôts et consignations, sans altérer la visée réparatrice de cette confiscation.

B. LA LIMITATION PRÉCISE DES CAS D'OUVERTURE IMPOSE D'AGIR DANS UN CADRE MULTILATÉRAL

1. Des cas d'ouverture limités

En premier lieu, en s'alignant sur les dispositions susmentionnées de l'article L. 111-1-3 du code des procédures civiles d'exécution, **le dispositif proposé exclut de son périmètre les biens affectés à l'usage de missions diplomatiques ou consulaires reconnues par la France.**

En second lieu, **il conditionne la mise en œuvre du mécanisme introduit à l'existence d'une mesure de gel** résultant alternativement (i) d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, (ii) d'un règlement ou d'une décision européenne prise sur les fondements des articles 75, 122 ou 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (iii) d'une sanction nationale adoptée en exécution d'un engagement international ou (iv) d'une mesure nationale en réaction à une agression armée, un conflit ou toute atteinte grave à la sécurité nationale de la France.

2. La nécessité d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies

Le dispositif s'inscrit en outre dans le cadre multilatéral, en **conditionnant en toute hypothèse la mise en œuvre du mécanisme à la commission d'une violation grave des règles du droit international** en matière (i) de conflit armé, (ii) de droits de l'homme, (iii) de protection des populations civiles. Il cite, en particulier, l'emploi de la force au sens de l'article 2 § 4 de la Charte des Nations unies.

(1) Amendement n°CF2 présenté par Mme Gérard et MM. Plassard, Henriot et Jolivet.

Surtout, anticipant le risque de blocage du Conseil de sécurité des Nations unies, il **subordonne le déclenchement du mécanisme de confiscation à la reconnaissance préalable de ladite violation des règles du droit international par l'Assemblée générale des Nations unies.**

En ce sens, la présente proposition s'inscrit dans l'esprit de la résolution fondatrice du 3 novembre 1950, aux termes de laquelle : *« dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et ou, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales »* ⁽¹⁾.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Après avoir adopté les amendements CF15, CF16, CF17, CF18, CF19 et CF21 du rapporteur et l'amendement CF2 présenté par Mme Gérard et MM. Plassard, Henriet et Jolivet, la commission a adopté l'article ainsi modifié.

*
* *

Amendement CF1 de Mme Claire Lejeune

M. Thomas Portes (LFI-NFP). Il s'agit d'un amendement de réécriture, pour proposer une ligne claire sur laquelle tout le monde doit être d'accord : faire payer les criminels de guerre, oui ; légaliser le pillage par décret, non.

Nous considérons que les financeurs de guerre, qui profitent, alimentent les crimes de guerre – qu'ils soient russes, israéliens, américains – doivent payer. Mais votre texte ne se limite pas à leurs biens privés ; il ouvre aujourd'hui la voie à la saisie des avoirs souverains étrangers, notamment ceux d'une banque centrale. Il s'agit d'une véritable bombe contre le droit international, un droit international déjà largement affaibli, notamment par la France, qui refuse de prendre des sanctions aujourd'hui contre les criminels de guerre.

Dans le cas de la Russie, on parle de 210 milliards d'euros d'actifs appartenant à la banque centrale de Russie gelés dans l'Union européenne et de 24 milliards d'euros d'avoirs privés russes. Ce ne sont pas les mêmes biens, ni les

(1) [*Résolution 377 \(1950\) – L'union pour le maintien de la paix*](#) du 3 novembre 1950.

mêmes propriétaires ou les mêmes conséquences. Les avoirs d'une banque centrale appartiennent à un État ; ils sont protégés par l'immunité souveraine et l'immunité d'exécution.

Pour contourner cela, vous invoquez les contre-mesures. Mais cette théorie est juridiquement contestée : il n'existe aucun consensus solide permettant à un État tiers à un conflit de saisir les avoirs souverains d'un autre État. Vous ouvrez une brèche, celle d'États qui se font justice eux-mêmes. Le droit devient un outil entre les mains des puissants. Ce précédent ne servira pas les peuples bombardés, les pays pillés ou les États du Sud global. Il servira les grandes puissances financières, les États-Unis en premier lieu.

Au moment où Donald Trump multiplie les violations du droit international – blocus illégal contre le peuple cubain, capture du président vénézuélien, guerre en Iran, soutien au génocide à Gaza –, vous offrez une jurisprudence française pour justifier demain de nouvelles confiscations, de nouvelles sanctions, de nouvelles prédatations.

On ne combat pas l'impérialisme russe, américain ou israélien en donnant des armes juridiques aux impérialistes. Notre ligne est simple : nous voulons faire payer les criminels, pas fabriquer un permis de confiscation pour les puissants. C'est la raison pour laquelle nous proposons une réécriture de cet article.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. En réalité, il s'agit là d'un amendement de suppression, puisqu'il efface l'essence même du texte. L'amendement ne présente qu'un lien très indirect avec l'objet de ce texte, ce qui fait courir de fait un risque d'inconstitutionnalité au titre de l'article 45 de la Constitution – et donc d'une censure du dispositif dans son ensemble par le Conseil constitutionnel. Par ailleurs, il modifie le code pénal et non le code monétaire financier, sur lequel porte la PPL.

Ensuite, je ne peux pas vous laisser dire qu'il s'agit d'une bombe. Aujourd'hui, ce n'est pas nous qui lançons des bombes, mais les agresseurs. Je ne peux pas laisser dire que nous captions cet argent pour des impérialistes. À ces différents titres, j'émetts un avis défavorable à votre proposition.

M. le président Éric Coquerel. J'ai considéré que cet amendement était recevable au regard de l'article 45 de la Constitution. Il existe un lien indirect – il s'agit bien du même sujet – lequel est possible en première lecture, même si une solution alternative est proposée.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF15 de M. Laurent Mazaury

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Il s'agit ici de substituer au mot « saisie » le mot « confiscation ».

La différence entre saisie et confiscation est très ténue. Cependant, la confiscation permet le retour en arrière, mais celui-ci est bien plus difficile dans le cas d'une saisie. Après de longs entretiens avec des juristes, nous avons choisi de déposer cet amendement.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CF17 de M. Laurent Mazaury

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Il s'agit de préciser que les biens concernés par le texte sont ceux « *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* ».

Cette rédaction est issue des différents échanges que nous avons eus avec les autorités compétentes au Trésor, à Bercy, mais également avec d'anciens membres du Conseil d'État.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CF18 de M. Laurent Mazaury

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Nous proposons de substituer aux mots « *une juridiction désignée à cet effet par un décret en Conseil d'État* » les mots « *la juridiction compétente* ».

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CF19 de M. Laurent Mazaury

M. Laurent Mazaury, rapporteur. À l'alinéa 6, nous rajoutons une référence complémentaire à l'article 122 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cet article 122 est en effet venu compléter ce cadre de manière décisive et autonome. Le 12 décembre 2025 a été adopté le règlement 2025-2600 du Conseil sur le fondement de cet article, soit une décision établissant une base juridique durable pour le maintien du gel des 210 milliards d'euros d'actifs souverains russes immobilisés depuis la guerre en Ukraine. Ce moyen autorise le Conseil à prendre des mesures appropriées à la situation économique à la majorité qualifiée, soit un changement fondamental, puisque jusqu'ici l'unanimité était nécessaire.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CF2 de M. Christophe Plassard

M. Christophe Plassard (HOR). Cet amendement vise à confier la gestion des avoirs saisis à la Caisse des dépôts et consignations plutôt qu'à l'Agence française de développement. La Caisse des dépôts et consignations est, selon

l'article L. 518-2 du code monétaire et financier chargé « *d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses et aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées* ». La gestion des sommes issues d'une saisie d'avoirs souverains s'inscrit donc dans ses missions.

Par ailleurs, placer la gestion de ces saisies sous l'autorité de cette institution permettra de garantir un contrôle du Parlement, grâce à sa commission de surveillance présidée par un parlementaire et majoritairement composée de députés et de sénateurs, ce qui n'est pas le cas de l'AFD.

Enfin, l'AFD, dont la mission principale est l'octroi de prêts et de dons à des projets de développement pour les pays partenaires, ne semble pas être l'opérateur le plus adapté, ne serait-ce que par sa surface financière, puisque ses engagements annuels actuels avoisinent les 15 milliards d'euros ; un montant à mettre en rapport avec les sommes que l'on vient d'évoquer.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Je pense qu'il s'agit d'une très bonne piste. Comme vous l'avez souligné, la Caisse des dépôts et consignations est soumise à un plus fort contrôle du Parlement et dispose par ailleurs d'une très bonne expertise sur la gestion des fonds. Enfin, elle collabore aussi sur certains sujets avec l'AFD. Nous formulons donc un avis favorable à votre amendement.

M. Thierry Sother (SOC). Je souhaite formuler une réserve. Je ne m'opposerai pas à l'avis du rapporteur sur l'amendement, mais ce n'est pas la mission première de la Caisse des dépôts et consignations. Cependant, à l'occasion de la navette parlementaire, nous aurons peut-être encore l'occasion d'approfondir cette question de l'outil le plus adéquat.

M. Christophe Plassard (HOR). Je précise que l'AFD peut tout à fait se voir confier les fonds par le biais de la Caisse des dépôts et consignations.

M. Denis Masségli (EPR). Le groupe EPR votera contre cet amendement. Nous estimons qu'il existe un risque en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Nous considérons que cela ne rentre pas dans le cadre des fonctions et des missions de la Caisse des dépôts.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CF21 de M. Laurent Mazaury

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article unique modifié.*

Après l'article unique

Amendement CF13 de M. Thierry Sother

M. Thierry Sother (SOC). Cet amendement propose de compléter le dispositif de saisie des avoirs souverains par un dispositif de saisies des avoirs privés de personnes physiques ou morales, dont les actions compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance d'un pays.

Il fonctionne de la même manière que le dispositif prévu par le rapporteur, avec les mêmes règles de déclenchement par l'exécutif, et les mêmes infractions à constater. Je vous propose de débattre de la mobilisation de ces fonds pour la reconstruction de l'Ukraine.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Nous avons longuement hésité à intégrer cet élément. Je formule un avis favorable, dans la mesure où il me semble utile de débattre sur ce point dans l'hémicycle, même s'il existe déjà par ailleurs un certain nombre d'outils qui permettraient de procéder à la saisie des avoirs des personnes privées, en se fondant, par exemple, sur la législation existante en matière de blanchiment, de non-justification des ressources ou encore de recel.

La commission rejette l'amendement.

*
* *

Article 2 (nouveau)

Demande d'un rapport d'évaluation au Gouvernement

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 2 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation des effets de la présente proposition dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Ce rapport porte, notamment, sur les effets économiques qui en résultent.

Position de la commission des finances :

La commission a adopté l'amendement portant article additionnel proposé par le rapporteur.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi un rapport d'évaluation portant sur les effets de la présente proposition de loi sur l'attractivité financière de la France et les flux d'investissements en France, en détaillant l'évolution quantitative de ces flux, la perception des investisseurs institutionnels étrangers et les pratiques comparées des États ayant introduit dans leur droit interne des dispositions similaires.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CF20 du rapporteur, créant ainsi l'article 2.

*
* *

Amendement CF20 de M. Laurent Mazaury

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Défendu.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Titre

Amendement CF16 de M. Laurent Mazaury

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Nous proposons de mettre le titre de la proposition de loi en cohérence avec la modification apportée dans le texte, qui remplace le terme « *saisie* » par le terme « *confiscation* ».

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CF14 de M. Thierry Sother

*L'amendement est **retiré**.*

*Puis, la commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*
* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU INTERROGÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

– **Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères**

M. Diégo Colas, *directeur des affaires juridiques*

Mme Christelle Thomas, *directrice adjointe des affaires juridiques*

M. Nabil Hajjami, *sous-directeur du droit international public*

Mme Faustine du Couëdic, *conseillère juridique*

Mme Olivia Le Menestrel, *conseillère juridique*

M. Valentin Martin, *conseiller juridique*

– **Direction générale du Trésor**

M. Pierre Allegret, *sous-directeur des sanctions et de la lutte contre la criminalité financière*

Mme Pauline Ennouchy, *cheffe du bureau des sanctions*

M. Sofien Abdallah, *conseiller parlementaire et relations institutionnelles*

– **Mme Martine Jodeau, conseillère d’État honoraire**

– **Ambassade d’Estonie en France**

Mme Anna Tiido, *conseillère politique*