

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen de la proposition de loi instituant un mécanisme de saisie des avoirs souverains étrangers gelés en réponse aux violations du droit international (n° 1706) (M. Laurent MAZAURY, rapporteur).... 2
- Informations relatives à la commission 14
- Présence en réunion..... 16

Mercredi

6 mai 2026

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 086

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission examine la proposition de loi instituant un mécanisme de saisie des avoirs souverains étrangers gelés en réponse aux violations du droit international (n° 1706) (M. Laurent Mazauray, 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 Mazauray, 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 des piliers 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'efficience 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'avares 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 avares 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.

Article unique

Amendement CFI 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 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 prédatons.

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'avoires 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 avoires souverains par un dispositif de saisies des avoires 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 additionnel après l'article unique

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.

*

* *

Informations relatives à la commission

La commission a nommé :

– M. Daniel Labaronne rapporteur pour avis sur les articles 1^{er} à 11, 17 et 17 bis du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport,

de santé, d'agriculture et de pêche (n° 2518) dont l'examen est délégué par la commission des affaires économiques

– Mme Constance de Pélichy rapporteure de la proposition de loi visant à faciliter l'accès au logement des familles par la création d'un prêt à taux zéro (n°2679)

– M. Michel Castellani rapporteur de la proposition de loi de visant à favoriser la création et la reprise d'entreprises sous forme de sociétés coopératives et participatives et de sociétés coopératives d'intérêt collectif (n° 2603)

– M. Nicolas Tryzna rapporteur pour avis sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2025 (sous réserve de son dépôt)

– M. Philippe Brun rapporteur sur la proposition de nomination du prochain Gouverneur de la Banque de France

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 6 mai 2026 à 9 h 30

Présents. - M. Laurent Baumel, Mme Shéhérazade Bentorki, M. Carlos Martens Bilongo, M Anthony Boulogne, M. Mickaël Bouloux, M. Michel Castellani, M. Eddy Casterman, M. Pierre Cazeneuve, M. Éric Coquerel, Mme Edwige Diaz, M. Benjamin Dirx, Mme Mathilde Feld, M. Marc Ferracci, M. Emmanuel Fouquart, Mme Stéphanie Galzy, M. Antoine Golliot, Mme Perrine Goulet, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Tristan Lahais, M. Aurélien Le Coq, M. Corentin Le Fur, Mme Claire Lejeune, M. Thierry Liger, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, M. Denis Masségli, M. Jean-Paul Mattei, M. Laurent Mazaury, Mme Estelle Mercier, M. Paul Midy, M. Jacques Oberti, M. Didier Padey, Mme Constance de Pélichy, Mme Christine Pirès Beaune, M. Christophe Plassard, M. Thomas Portes, M. Nicolas Ray, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Nicolas Sansu, M. Charles Sitzenstuhl, M. Thierry Sother, M. Nicolas Tryzna

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, M. Jocelyn Dessigny, M. Pierre Henriët, M. Damien Maudet, M. Nicolas Metzdorf, M. Charles Rodwell, Mme Eva Sas, M. Emmanuel Tjibaou, M. Gérauld Verny

Assistaient également à la réunion. - M. Jean-Pierre Bataille, M. Charles de Courson, Mme Marianne Maximi