

# COM(2025) 3501 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 10 décembre 2025

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 10 décembre 2025

## TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

**Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL** relatif à des mesures d'urgence  
remédiant aux graves difficultés économiques causées par les actions de la Russie dans  
le contexte de la guerre en Ukraine





Bruxelles, le 3 décembre 2025  
(OR. en)

**16368/25**

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2025/3501 (NLE)**

---

**ECOFIN 1679  
RELEX 1616  
COJUR 91  
ECB**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,  
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 3 décembre 2025

Destinataire: Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de  
l'Union européenne

---

Objet: Proposition de  
RÈGLEMENT DU CONSEIL  
relatif à des mesures d'urgence remédiant aux graves difficultés  
économiques causées par les actions de la Russie dans le contexte de  
la guerre en Ukraine

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 3501 final.

---

p.j.: COM(2025) 3501 final



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.12.2025  
COM(2025) 3501 final

2025/3501 (NLE)

Proposition de

**RÈGLEMENT DU CONSEIL**

**relatif à des mesures d'urgence remédiant aux graves difficultés économiques causées  
par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

#### **• Justification et objectifs de la proposition**

L'agression militaire perpétrée par la Russie contre l'Ukraine a marqué le retour, tragique, du conflit territorial et de la guerre de haute intensité sur le sol européen. Ce changement structurel dans la sécurité et la défense de l'Europe ainsi que dans la géopolitique européenne a conduit les États membres à repenser leurs plans et leurs capacités de défense.

Ce contexte en matière de sécurité s'est encore considérablement et brutalement détérioré depuis le début de l'année 2025. L'UE et ses États membres sont désormais confrontés à une intensification de l'agression de la Russie contre l'Ukraine et voient la Russie menacer de plus en plus leur sécurité, comme en témoigne l'escalade récente des attaques hybrides sur le territoire des États membres. Il est également clair, à présent, que cette menace persistera dans un avenir prévisible, étant donné que la Russie a adopté une économie de guerre lui permettant d'étendre rapidement ses capacités militaires et de reconstituer tout aussi rapidement ses stocks.

Cette situation a des conséquences sur la sécurité, mais aussi de graves répercussions économiques. La guerre injustifiée et non provoquée contre l'Ukraine a bouleversé l'économie de l'Union, en entraînant de graves ruptures d'approvisionnement, une plus grande incertitude, une hausse des primes de risque et une baisse des investissements et des dépenses de consommation dans l'Union. Outre la perte de croissance économique et de pouvoir d'achat, les actions de la Russie ont engendré des coûts budgétaires directs considérables pour les États membres. Ces coûts budgétaires découlent des efforts déployés par les États membres pour atténuer ces incidences économiques et accroître leurs propres capacités de défense dans le contexte d'une menace accrue pour la sécurité.

Compte tenu de cette situation exceptionnelle, qui dépend de facteurs extérieurs échappant au contrôle des États membres mais qui a de graves répercussions sur leurs économies et risque de les affecter encore davantage si aucune mesure n'est prise immédiatement pour permettre à l'Ukraine de continuer à soutenir son effort de guerre et pour limiter la capacité de la Russie à poursuivre l'intensification des attaques hybrides sur le territoire de l'Union, une réaction rapide et coordonnée au niveau de l'Union est nécessaire.

Dans ce contexte, il convient, à titre de première mesure, d'interdire à titre temporaire tout transfert direct ou indirect à la Banque centrale de Russie ou à son profit, ou à ou au profit de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel que le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), afin de veiller à ce que les avoirs et réserves de la Banque centrale de Russie ne soient pas transférés à la Banque centrale de Russie ou à son profit, et donc au profit de la Russie.

Il s'impose de toute urgence d'empêcher que des fonds soient transférés à la Russie afin de limiter les dommages causés à l'économie de l'Union. En l'absence d'une interdiction de transférer les avoirs et les réserves de la Banque centrale de Russie, ces ressources pourraient être utilisées pour soutenir l'effort de guerre de la Russie contre l'Ukraine ainsi que ses activités hybrides dans l'UE, aggravant ainsi les difficultés économiques dans l'Union.

À titre de seconde mesure, il convient également, dans les circonstances actuelles, de tirer parti des soldes de trésorerie des dépositaires centraux de titres ou d'autres entités financières qui détiennent des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie afin d'assurer leur gestion prudente par les dépositaires centraux de titres et leur contribution à l'objectif consistant à assurer le maintien de la stabilité économique de l'Union.

Il convient que ces dépositaires centraux de titres réinvestissent quotidiennement, pendant toute la période d'application du présent règlement, un montant ne dépassant pas le montant des soldes de trésorerie qui s'accumulent exclusivement du fait des mesures restrictives dans un instrument d'emprunt de l'Union, conformément à une proposition d'accompagnement relative à un prêt de réparation à l'Ukraine.

Obliger les dépositaires centraux de titres à investir les soldes de trésorerie en question dans un prêt de réparation devrait permettre à l'Union d'utiliser, pendant une période limitée, les montants disponibles sur ces comptes à des fins qui permettraient d'atténuer les graves difficultés économiques persistantes au sein de l'Union causées par l'invasion injustifiée et non provoquée de l'Ukraine par la Russie, tout en préservant la viabilité des finances publiques dans un contexte où celles-ci sont confrontées à des besoins budgétaires supplémentaires pour faire face aux conséquences de la guerre. Dans ce contexte, le prêt de réparation devrait permettre à l'Ukraine de combler ses besoins budgétaires et d'accroître sa capacité à se défendre contre la Russie. En l'absence de ce prêt, on peut s'attendre, dans le contexte international actuel, à ce que l'Ukraine ne soit pas en mesure de répondre à ses besoins budgétaires d'ici avril 2026. Si tel est le cas, le pays serait confronté à un risque réaliste de défaite à relativement court terme.

- Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Cette initiative complétera les initiatives existantes visant à apporter un soutien de l'UE à l'Ukraine, telles que la facilité pour l'Ukraine.

- Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente proposition est cohérente avec les autres domaines d'action de l'Union. En particulier, elle est sans préjudice des mesures appropriées adoptées par le Conseil au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, notamment le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, qui continuent de s'appliquer en parallèle et qui ont un champ d'application et poursuivent des objectifs spécifiques à l'article 29 du TUE et à l'article 215 du TFUE. La présente proposition poursuit des objectifs spécifiques au domaine de la stabilité économique de l'Union. Son champ d'application se limite aux mesures d'urgence nécessaires pour faire face aux graves difficultés économiques au sein de l'Union causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine et au risque d'une nouvelle détérioration de la situation économique. En ce sens, les mesures prévues par la présente proposition et celles du règlement (CE) n° 833/2014 ne s'excluent pas mutuellement, mais sont complémentaires. Elles ont leur propre champ d'application et visent à atteindre des objectifs différents.

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- Base juridique**

La base juridique de cet instrument est l'article 122, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

Cet article, qui fait partie du chapitre 1 «La politique économique» du titre VIII «La politique économique et monétaire», permet 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, en particulier – mais pas seulement – si de graves difficultés surviennent dans l’approvisionnement en certains produits. Il s’applique sans préjudice des autres procédures prévues par les traités.

En l’espèce, l’intervention est justifiée par la nécessité de préserver la stabilité de l’économie de l’Union, qui a été touchée par la guerre injustifiée et non provoquée menée par la Russie contre l’Ukraine, et par les différentes mesures et actes hybrides de la Russie visant le territoire de l’Union, ses États membres ou ses entreprises. La situation économique pourrait être davantage déstabilisée si le contexte en matière de sécurité devait encore se détériorer, à la suite de l’intervention de la Russie en Ukraine ou dans les États membres. Aucune autre disposition des traités ne permet au Conseil d’adopter des mesures visant à préserver l’économie dans une situation de crise.

La stabilité économique de l’Union dépend largement du contexte en matière de sécurité sur son territoire, qui est particulièrement menacé par les actions de la Russie en Ukraine et dans les États membres. Le présent règlement vise donc à empêcher que la Russie obtienne des ressources supplémentaires pour alimenter son économie de guerre qu’elle utilise principalement contre l’Ukraine, mais aussi contre les États membres de l’Union, au moyen de sa campagne hybride ininterrompue, qui comprend des actes de sabotage, des perturbations d’infrastructures critiques, des cyberattaques, des activités de manipulation de l’information et d’ingérence, ainsi que des tentatives visant à saper la démocratie, notamment dans le cadre des processus électoraux. Cet objectif justifie une interdiction des transferts directs ou indirects d’avoirs et de réserves au profit de la Russie ou d’autres bénéficiaires connexes. Le règlement proposé vise également à permettre à l’Ukraine de répondre aux besoins budgétaires auxquels elle est confrontée en tant que pays en guerre, tout en intensifiant la coopération industrielle entre l’Union et l’Ukraine dans le domaine de la défense afin de renforcer leurs capacités mutuelles à préserver leur sécurité. L’Ukraine est en effet considérée comme faisant partie intégrante de l’architecture européenne de défense et de sécurité, laquelle est intrinsèquement liée à la situation économique de l’Union.

Enfin, une action au niveau de l’Union visant à préserver la stabilité de l’économie de l’Union permet d’assurer la solidarité entre les États membres et pour tous les États membres. L’intervention proposée contribue en particulier à la protection des États membres les plus susceptibles de subir d’importantes répercussions économiques si la situation en matière de sécurité aux frontières avec l’Ukraine et la Russie venait à se détériorer davantage.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Les mesures envisagées visent à préserver la stabilité de l’économie de l’ensemble de l’Union.

Une action au niveau de l’Union est nécessaire pour permettre l’adoption de mesures adaptées à la situation économique, dans un esprit de solidarité avec tous les États membres. Étant donné que la plupart des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie sont situés sur le territoire d’un État membre, il ne serait pas possible pour les autres États membres de prendre des mesures équivalentes au niveau national, même s’ils sont particulièrement exposés aux conséquences économiques découlant des actions de la Russie.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité. L’interdiction de transfert que le règlement proposé établit ne vise que les avoirs et les réserves de la Banque centrale de Russie, qui est en fin de compte la Russie, responsable de la guerre en Ukraine et de différents types d’attaques hybrides qui ont eu des conséquences économiques dans l’Union. Aucune mesure autre que cette interdiction temporaire ne peut permettre d’atteindre l’objectif consistant à éviter de fournir des ressources supplémentaires substantielles à la Russie pour alimenter son économie de guerre. En outre, les mesures proposées dans le présent règlement sont temporaires et font l’objet d’un réexamen régulier du caractère approprié de l’instrument. Par conséquent, elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par l’instrument.

- **Choix de l’instrument**

Étant donné que l’acte crée un nouvel instrument spécifique et temporaire qui doit être obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres, il prend la forme d’un règlement. Cette forme a été utilisée dans tous les actes relevant de l’article 122 du TFUE.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D’IMPACT**

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La proposition est un nouvel instrument qui n’est pas lié à un acte existant.

- **Consultation des parties intéressées**

Vu l’urgence dans laquelle la proposition a été élaborée afin qu’elle puisse être adoptée en temps opportun par le Conseil, il n’a pas été possible de consulter les parties intéressées.

- **Obtention et utilisation d’expertise**

Sans objet.

- **Analyse d’impact**

En raison du caractère urgent de la proposition, aucune analyse d’impact n’a été réalisée.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

Les mesures créent de nouvelles obligations pour les entités juridiques détenant des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie dans le but d’atténuer l’agression russe. Compte tenu du contexte dans lequel ces mesures sont prises et du fait qu’elles poursuivent un objectif de politique publique consistant à éviter la détérioration de l’économie dans une situation de crise sécuritaire, celles-ci respectent pleinement les libertés et droits fondamentaux reconnus dans la charte des droits fondamentaux, en particulier son article 17, dans la mesure où elles sont justifiées et proportionnées aux objectifs poursuivis conformément à l’article 52. Elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour poursuivre cet objectif dans la mesure où elles n’affectent que l’utilisation des soldes de trésorerie générés par les avoirs et les réserves de la Banque centrale de Russie et n’entraînent pas une privation des droits de propriété des établissements financiers.

#### **4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE**

La présente proposition ne requiert pas de ressources supplémentaires du budget de l’Union européenne. Toutes les questions d’ordre financier sont couvertes par le règlement établissant le prêt de réparation.

#### **5. AUTRES ÉLÉMENTS**

##### **• Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L’article 1<sup>er</sup> de la proposition de règlement prévoit des mesures d’urgence exceptionnelles et limitées dans le temps pour faire face aux graves difficultés économiques au sein de l’Union causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine. Ces mesures visent à empêcher que des ressources importantes ne soient mises à la disposition de la Russie et à générer les ressources financières nécessaires pour soutenir l’Ukraine.

L’article 2 de la proposition de règlement dispose que tout transfert direct ou indirect d’avoirs et de réserves à la Banque centrale de Russie ou à des entités liées, ou à leur profit, est interdit.

L’article 3 de la proposition de règlement établit des obligations de déclaration pour les entités juridiques qui détiennent, contrôlent ou sont une contrepartie aux avoirs et réserves de la Banque centrale de Russie ou d’entités liées. Il précise également les exigences en matière de coopération avec la Commission lors de toute vérification des informations reçues.

L’article 4 de la proposition de règlement fixe les exigences relatives à la gestion des soldes de trésorerie correspondant aux avoirs et réserves concernés. Dans le cas où un État membre se voit imposer le versement de montants par une sentence arbitrale entre investisseurs et États concernant les avoirs de la Banque centrale de Russie ou d’entités liées, ces montants doivent être déduits des passifs concernés.

L’article 5 de la proposition de règlement établit des garanties pour les demandes introduites par la Fédération de Russie, la Banque centrale de Russie, des entités liées ou toute personne agissant en leur nom, qui sont liées au présent règlement. Aucune décision judiciaire, arbitrale ou administrative obtenue sur la base de telles demandes n’est reconnue, mise en œuvre ou exécutée dans l’Union. Ces garanties concernent également les entités juridiques concernées établies dans l’Union, qui ont le droit de récupérer tout dommage direct ou indirect, y compris les frais de justice, causé par une expropriation, une saisie, une confiscation, un transfert ou des mesures ayant des effets similaires sur leurs actifs.

L’article 6 de la proposition de règlement prévoit une clause de réexamen du présent règlement par la Commission. Un rapport sur les principales conclusions de ces réexamens sera présenté au Conseil.

L’article 7 de la proposition de règlement précise les modalités de son entrée en vigueur et de son application. Le règlement s’appliquera jusqu’à ce que le Conseil décide que les actions de la Russie en Ukraine et dans les États membres ont objectivement cessé de présenter des risques substantiels pour la stabilité de l’économie de l’Union, en tenant compte de la cessation ou non, par la Russie, de sa guerre d’agression contre l’Ukraine et de la fourniture de réparations à celle-ci.

Proposition de

## RÈGLEMENT DU CONSEIL

### **relatif à des mesures d'urgence remédiant aux graves difficultés économiques causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 122, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 24 février 2022, le président de la Fédération de Russie a annoncé une opération militaire en Ukraine et les forces armées russes ont commencé à attaquer l'Ukraine. Cette attaque est une violation flagrante de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine. Depuis lors, l'agression contre l'Ukraine n'a cessé de s'intensifier et les activités déstabilisatrices ainsi que la campagne hybride menées par la Russie se sont étendues au territoire des États membres de l'Union.
- (2) Outre les effets dévastateurs sur l'économie ukrainienne, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et l'action de la Russie contre l'Union ont généré et continuent de générer de graves difficultés économiques en dehors de l'Ukraine. Compte tenu de la proximité de l'Union avec la guerre menée par la Russie et des actions de la Russie contre l'Union, l'économie de cette dernière a été touchée et devrait continuer à l'être tant que la Russie persistera dans sa guerre d'agression. En outre, on s'attend à ce que l'économie de l'Union soit touchée encore plus durement si la situation en Ukraine devait se détériorer.
- (3) La guerre injustifiée et non provoquée contre l'Ukraine a bouleversé l'économie de l'Union, entraînant de graves ruptures d'approvisionnement, une plus grande incertitude, une hausse des primes de risque et une baisse des investissements et des dépenses de consommation dans l'Union. En conséquence, la croissance annuelle moyenne du PIB pour la période 2022-2023 était inférieure de 1,9 point de pourcentage aux prévisions de l'automne 2021 de la Commission pour l'État membre médian.
- (4) En particulier, l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a entraîné une forte hausse des prix du pétrole, du gaz et des denrées alimentaires, les marchés s'étant ajustés à la perte ou à la perte potentielle des exportations de deux grands fournisseurs de matières premières. Elle a également eu pour conséquence directe une perturbation des chaînes d'approvisionnement pour les importations de l'Union en provenance d'Ukraine, en particulier de céréales et d'huiles végétales, ainsi que pour les exportations de l'Union vers l'Ukraine, ce qui a eu des répercussions particulièrement graves sur les secteurs de l'agriculture, de la transformation alimentaire, de la pêche et de l'aquaculture dans l'Union. Certains métaux et matières premières ont commencé à manquer en raison de l'agression militaire et des mesures

de rétorsion prises par la Russie, ce qui a augmenté les coûts pour les industries de l'Union.

- (5) Compte tenu des incidences négatives des actions de la Russie sur les marchés de l'énergie, les États membres ont mis en place un soutien aux ménages et aux entreprises. Les mesures budgétaires adoptées par les États membres au cours de la période 2022-2024 pour réduire au minimum les retombées macroéconomiques et sociales des prix élevés de l'énergie se sont chiffrées à plus de 365 milliards d'euros. Le 17 mars 2023, la Commission a adopté sa communication relative à un encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine<sup>1</sup>, qui a été suivie, le 4 juillet 2025, d'une communication relative à un encadrement des aides d'État visant à soutenir le pacte pour une industrie propre (encadrement des aides d'État dans le cadre du pacte pour une industrie propre)<sup>2</sup>.
- (6) L'agression de la Russie contre l'Ukraine et le fait que la Russie utilise les approvisionnements énergétiques comme une arme a rendu encore plus urgente pour l'Union la nécessité de réduire sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, la décarbonation de l'industrie et la mise en place de capacités dans des secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette, compte tenu également des défis mondiaux qui font peser la menace d'un détournement des investissements dans ces secteurs en faveur de pays tiers hors EEE. À son niveau, l'Union a pris plusieurs mesures pour faire face à la crise énergétique, dont le plan REPowerEU, qui visait à accélérer la transition vers une énergie verte et à accroître l'indépendance énergétique de l'Union. Dans le cadre de REPowerEU, 20 milliards d'euros supplémentaires ont été mis à la disposition des États membres par l'intermédiaire du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil<sup>3</sup> pour faire face à la crise énergétique résultant de l'incidence de la guerre d'agression menée par la Russie.
- (7) En outre, la Russie a porté atteinte à l'économie et aux entreprises de l'Union en procédant à la saisie, à la confiscation ou à la vente forcée d'actifs économiques en Russie appartenant à des investisseurs de l'Union. Une telle action vient s'ajouter aux paiements et impôts distincts prélevés sur les entités et les investisseurs de l'Union, ainsi qu'aux restrictions importantes à la libre circulation des capitaux, qui génèrent à leur tour des distorsions pour les investissements, les entreprises et les marchés. Les risques de nouvelles saisies d'actifs restent élevés, compte tenu de l'exposition actuelle et de l'incapacité à quitter le marché russe. Dans ce contexte, le 30 septembre 2025, le président de la Fédération de Russie a signé un décret relatif à la vente accélérée d'actifs après qu'ils aient été saisis.
- (8) Outre la perte de croissance économique et de pouvoir d'achat, les actions de la Russie ont engendré des coûts budgétaires directs considérables pour les États membres. Cela s'est produit à un moment où les finances des États membres se remettent encore de la crise de la COVID-19. Une part importante du budget de l'Union a également dû être

---

<sup>1</sup> (2023/C 101/03)

<sup>2</sup> (C/2025/3602)

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

réorientée vers des mesures visant à faire face aux conséquences directes et indirectes de la guerre.

- (9) Ces différents éléments montrent que la guerre en Ukraine a déjà eu, et continue d'avoir, des répercussions directes et indirectes sur l'économie de l'Union et qu'elle a eu une incidence significative sur la situation budgétaire des États membres. Malgré toutes les mesures prises au niveau de l'Union et des États membres, les effets des perturbations causées par la guerre en Ukraine et d'autres actions de la Russie sur le territoire de l'Union ont directement et indirectement affecté les performances économiques de l'Union et ont eu une incidence significative sur la situation budgétaire des États membres.
- (10) Compte tenu de cette situation exceptionnelle, qui dépend de facteurs extérieurs échappant au contrôle des États membres mais qui a de graves répercussions sur leurs économies et risque de les affecter encore davantage si aucune mesure n'est prise immédiatement pour permettre à l'Ukraine de continuer à soutenir son effort de guerre et pour limiter la capacité de la Russie à poursuivre l'intensification des attaques hybrides sur le territoire de l'Union, une réaction rapide et coordonnée au niveau de l'Union est nécessaire. Il convient qu'une telle action soit menée dans un esprit de solidarité entre les États membres afin d'éviter les répercussions inégales qu'une hausse de la menace russe pourrait avoir sur les États membres, et en particulier sur ceux qui sont les plus proches des frontières de la Russie et de l'Ukraine. Cette réponse est sans préjudice des mesures appropriées adoptées par le Conseil dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune en ce qui concerne les sanctions contre la Russie et en ce qui concerne les mesures restrictives contre la Russie.
- (11) La nécessité d'une action urgente découle d'une combinaison de facteurs: la récente détérioration de la situation en matière de sécurité en Ukraine et dans les États membres, les incertitudes quant à la capacité de l'Ukraine à faire face à ses besoins budgétaires en 2026 ainsi que la nécessité pour l'Union, au vu de l'intensification récente des attaques hybrides sur le territoire des États membres, d'intensifier ses efforts pour renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne (BITD européenne), notamment en instaurant une coopération plus large avec l'Ukraine sur ces questions. Dans le contexte actuel, la stabilité de la situation économique de l'Union dépend fortement de ces différents paramètres et de leur évolution dans le temps.
- (12) Dans ce contexte, il convient, à titre de première mesure, d'interdire temporairement tout transfert direct ou indirect à la Banque centrale de Russie ou à son profit, ou à ou au profit de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel que le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), afin de veiller à ce que les avoirs et réserves de la Banque centrale de Russie ne soient pas transférés à la Banque centrale de Russie ou à son profit, et donc au profit de la Russie.
- (13) Il faut d'urgence empêcher le transfert de fonds vers la Russie afin de limiter les dommages causés à l'économie de l'Union. Les dépenses militaires ont largement stimulé la croissance robuste de la Russie depuis 2022, mais le rythme de l'expansion économique de la Russie a nettement ralenti en 2025. Le ralentissement reflète entre autres les effets négatifs des déséquilibres accumulés, et notamment le niveau élevé de l'inflation et des taux d'intérêt. La situation budgétaire de la Russie s'est encore détériorée en 2025, avec la chute des prix du pétrole, l'appréciation du rouble et la

nouvelle intensification des sanctions occidentales. Vu la position budgétaire de la Russie, on peut s'attendre à ce que toute ressource supplémentaire qu'elle recevrait soit directement utilisée pour financer sa guerre injustifiée et non provoquée contre l'Ukraine.

- (14) Cela créerait de graves difficultés pour l'économie de l'Union, et ce pour deux raisons principales.
- (15) Premièrement, cela exacerberait le risque d'une escalade des activités belligérantes hybrides ciblant les États membres et leur territoire, entraînant des perturbations économiques et des coûts budgétaires et économiques supplémentaires, et renforçant l'incertitude économique. Dans ses conclusions du 26 juin 2025, le Conseil européen a fermement condamné tous les types d'activités hybrides, en particulier la campagne hybride ininterrompue menée par la Russie, y compris le sabotage, les perturbations d'infrastructures critiques, les cyberattaques, les activités de manipulation de l'information et d'ingérence, ainsi que de tentatives visant à saper la démocratie, notamment dans le cadre des processus électoraux. Dans ces conclusions, le Conseil européen a indiqué que l'Union et ses États membres continueraient de renforcer leur résilience, ainsi que de prévenir et décourager les menaces hybrides de la Russie et d'y réagir.
- (16) La Russie a de plus en plus recours à des activités hybrides pour tenter de déstabiliser non seulement l'Ukraine, mais aussi les États membres et l'Union (par exemple au moyen de sabotages, de drones, d'espionnage économique, d'ingérence dans les processus électoraux et de campagnes de désinformation). Dans ce contexte, l'Union et ses États membres et entreprises subissent des coûts directs liés à la lutte contre la campagne hybride de la Russie.
- (17) En l'absence d'une interdiction de transfert des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie, il est probable que ces ressources puissent être utilisées pour soutenir cette campagne, ce qui renforcerait les difficultés économiques dans l'Union. Par exemple, ces dernières semaines, la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne, la Lituanie et la Lettonie ont fait l'objet de violations de leur espace aérien. Ces incidents se répètent et il ne s'agit pas d'accidents.
- (18) Deuxièmement, le fait que la Russie obtienne des fonds supplémentaires pour sa guerre d'agression risque de prolonger et d'aggraver l'incertitude économique et nécessitera une réponse budgétaire accrue de la part de l'Union et de ses États membres pour soutenir l'Ukraine et l'économie de l'Union.
- (19) Dans ses conclusions du 23 octobre 2025, le Conseil européen reconnaît que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions sur la sécurité européenne et mondiale dans un environnement en mutation constituent un défi existentiel pour l'Union européenne. La communication conjointe de la haute représentante et de la Commission intitulée «Préserver la paix – Feuille de route pour la préparation de la défense à l'horizon 2030»<sup>4</sup>, indique que l'Ukraine demeure la première ligne de défense de l'Europe et fait partie intégrante de son architecture de défense.
- (20) Dans ce contexte, si la guerre d'agression menée par la Russie devait se poursuivre, on peut s'attendre à ce que les répercussions sur l'économie de l'Union soient encore plus

---

<sup>4</sup>

JOIN(2025) 27 final

graves dans le cas où l’Ukraine ne serait pas en mesure de soutenir les efforts budgétaires nécessaires à la poursuite de son effort de guerre. Une défaite de l’Ukraine s’accompagnerait également d’un risque accru d’agression de la part de la Russie contre un des États membres ou un pays voisin de l’Ukraine, y compris les pays candidats, ce qui aurait des répercussions directes et indirectes sur la sécurité et la situation économique de l’Union. Une telle situation augmenterait encore le niveau d’incertitude pour les opérateurs économiques. Ces répercussions pourraient être encore plus graves pour les États membres les plus proches des frontières de l’Ukraine, de la Russie et de la Biélorussie. Une analyse économétrique récente de la Commission suggère qu’en raison de la guerre, la croissance du PIB en 2022-2023 était déjà inférieure de 1,4 à 1,8 point de pourcentage dans les États membres voisins des pays en guerre par rapport à la moyenne de l’Union, les pertes ne s’atténuant que légèrement si on prend 2024 en considération.

- (21) En octobre et novembre 2025, les attaques aériennes russes ciblant des réseaux de transport, des zones résidentielles et des infrastructures énergétiques en Ukraine se sont encore intensifiées. La Russie a lancé sept attaques de grande ampleur combinées de missiles et de drones à longue portée, ce qui a provoqué de graves perturbations de la production d’énergie et a nécessité des importations de gaz supplémentaires pour la saison de chauffage. Les attaques les plus dévastatrices ont eu lieu les nuits du 7 novembre (plus de 500 drones et missiles) et du 24 novembre (464 drones et 22 missiles). Selon les chiffres présentés par la mission de surveillance des droits de l’homme en Ukraine de l’ONU le 25 novembre 2025, le nombre de victimes civiles dans les grandes villes en 2025 (de janvier à octobre) a augmenté de 26 % par rapport à l’année précédente, le nombre de civils blessés ayant augmenté de 75 % au cours de la même période. Depuis le début de l’invasion à grande échelle par la Russie, au moins 14 534 civils ont été tués, dont 745 enfants, et 38 472 ont été blessés, dont 2 349 enfants.
- (22) De plus, l’agression militaire russe contre l’Ukraine a déjà entraîné un déplacement massif de citoyens ukrainiens tant à l’intérieur du pays que dans les pays voisins, accompagné d’un afflux sans précédent de réfugiés dans l’Union, avec des conséquences humanitaires et économiques majeures. En particulier, l’Union et ses États membres ont dû faire un effort budgétaire important pour accueillir des réfugiés ukrainiens et doivent poursuivre cet effort. L’invasion de l’Ukraine par la Russie a poussé des millions de personnes à fuir leur pays pour se mettre en sécurité, la plupart à destination des États membres. À la fin septembre 2025, au total, 4,3 millions de citoyens de pays tiers ayant fui l’Ukraine avaient bénéficié d’une protection temporaire au titre de la directive 2001/55/UE. Depuis 2022, le coût budgétaire brut pour l’Union lié à l’accueil de réfugiés est estimé à environ 0,2 % du PIB par an et différentes estimations montrent que les coûts finaux que cela a représentés pour les États membres sur la période comprise entre 2022 et 2025 pourraient être supérieurs à 155 milliards d’EUR. Une nouvelle escalade de la guerre d’agression menée par la Russie pourrait entraîner une augmentation supplémentaire des flux de réfugiés.
- (23) En conséquence des actions de la Russie en Ukraine, qui menacent directement la sécurité de l’Union, cette dernière et ses États membres ont dû accroître considérablement leurs investissements dans les capacités de défense. Depuis le début de la guerre d’agression menée par la Russie contre l’Ukraine en février 2022, le ratio des dépenses de défense de l’Union rapportées au PIB a augmenté de 0,25 point de pourcentage, pour atteindre 1,5 % du PIB en 2024 (soit environ 270 milliards d’EUR). Le 28 mai 2025, le Conseil a adopté, en tant que mesure d’urgence, le règlement (UE)

2025/1106<sup>5</sup>, qui vise à fournir une assistance financière aux États membres pour leur permettre de soutenir leur préparation industrielle dans le domaine de la défense. Les prévisions de l'automne 2025 de la Commission prévoient une nouvelle hausse des dépenses de défense d'environ 0,5 point de pourcentage d'ici à 2027, pour atteindre 2,0 % du PIB (soit environ 405 milliards d'EUR). En plus de ces conséquences économiques pour l'économie de l'Union causées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la Russie elle-même, au travers de ses actions, produits des effets économiques directs sur l'économie de l'Union. Cette situation serait aggravée si la Russie avait accès à des fonds supplémentaires en l'absence d'interdiction de transfert.

- (24) Compte tenu de ces différentes considérations, le fait d'interdire le transfert des avoirs et des réserves appartenant à la Banque centrale de Russie à cette dernière ou à son profit, et donc au profit de la Russie, est une mesure appropriée pour éviter de nouvelles répercussions sur la situation économique de l'Union dues aux actions de la Russie. Dès lors qu'elle est limitée dans le temps et réversible, cette mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (25) À titre de seconde mesure, il convient également, dans les circonstances actuelles, de tirer parti des soldes de trésorerie des établissements financiers qui détiennent des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie, afin de faire en sorte que ces montants soient gérés de manière à assurer le maintien de la stabilité économique de l'Union, sans compromettre leur gestion prudente.
- (26) En effet, dans le cadre des mesures restrictives de l'Union, les opérations de gestion de bilan liées aux avoirs et aux réserves de la Banque centrale de Russie, ou liées aux avoirs et aux réserves de toute personne morale, toute entité ou tout organisme agissant pour le compte ou sur les instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe), restent possibles. Il s'agit notamment du réinvestissement des soldes de trésorerie, qui s'accumulent en particulier en raison de coupons ou de dividendes immobilisés, ainsi que de remboursements et de dépôts arrivant à échéance, dans le respect d'une politique d'investissement prudente.
- (27) L'interdiction de ces transactions signifie que les soldes de trésorerie restent bloqués sur les comptes des établissements financiers. En particulier, cela génère une accumulation extraordinaire et inattendue de soldes de trésorerie dans les bilans des dépositaires centraux de titres au sens du règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil<sup>(6)</sup>. Il convient donc d'établir les mesures nécessaires à la gestion prudente par les établissements financiers, sous la forme de dispositions réglementaires spécifiques pour les opérations de gestion de bilan des établissements financiers qui détiennent des réserves et des avoirs de la Banque centrale de Russie. À la réception de l'appel de fonds de la Commission, les établissements financiers devraient réinvestir un montant ne dépassant pas le montant des soldes de trésorerie

---

<sup>5</sup> Règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» («instrument SAFE») (JO L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

<sup>6</sup> Règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012 (JO L 257 du 28.8.2014, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/909/oj>).

s'accumulant exclusivement du fait des mesures restrictives dans un instrument d'emprunt de l'Union, conformément au [règlement établissant le prêt de réparation]. Le réinvestissement par les dépositaires centraux de titres visés à l'alinéa précédent devrait être effectué sans préjudice de l'article 46 du règlement (UE) n° 909/2014 et sur une base quotidienne pendant toute la période d'application du présent règlement.

- (28) Obliger les institutions financières qui détiennent des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie à investir les soldes de trésorerie en question dans un instrument d'emprunt conformément au [règlement établissant le prêt de réparation] devrait permettre à l'Union d'utiliser, pendant une période limitée, les montants disponibles sur ces comptes à des fins qui permettraient d'atténuer les graves difficultés économiques persistantes au sein de l'Union causées par l'invasion injustifiée et non provoquée de l'Ukraine par la Russie, tout en préservant la viabilité des finances publiques dans un contexte où celles-ci sont confrontées à des besoins budgétaires supplémentaires pour faire face aux conséquences de la guerre. Dans ce contexte, le prêt de réparation devrait permettre à l'Ukraine de couvrir ses besoins budgétaires et d'accroître sa capacité à se défendre contre la Russie, contribuant ainsi à la sécurité de l'Union dont dépend la stabilité de l'économie de cette dernière. Par ailleurs, dans le contexte actuel en matière de sécurité, la capacité de l'Union et de ses États membres à se défendre et à renforcer la dissuasion contre toute forme d'agression ou d'ingérence sur leur territoire est également fondamentale pour garantir la stabilité économique de l'Union. Le [règlement établissant le prêt de réparation] contribuera à la réalisation de cet objectif en renforçant la coopération dans le domaine de l'industrie de la défense entre l'Union et l'Ukraine, en contribuant à la montée en puissance de leur capacité de défense mutuelle, parallèlement à la coopération établie au titre du règlement [règlement EDIP] et de l'instrument SAFE établi par le règlement (UE) 2025/1106.
- (29) L'utilisation du produit de l'investissement des soldes de trésorerie découlant des restrictions en matière de transferts concernant les avoirs de la Banque centrale de Russie par l'intermédiaire du prêt de réparation vise à remédier à une situation économique au sein de l'UE et est adaptée à cette situation. Cela allégera la charge budgétaire qui pèse sur les États membres en raison du soutien indispensable apporté à l'Ukraine.
- (30) La guerre a un effet considérable sur la capacité budgétaire de l'Ukraine à soutenir l'effort de guerre et à faire face aux conséquences directes et indirectes de la guerre. La récente intensification de la guerre a considérablement exacerbé les besoins. Le 7 septembre 2025, la Russie a lancé sa plus grande attaque aérienne jamais menée contre l'Ukraine, en utilisant 810 drones, quatre missiles balistiques et neuf missiles de croisière. En outre, septembre et octobre 2025 ont été les mois où le nombre d'attaques contre les infrastructures énergétiques a été le plus élevé depuis le début de la guerre, provoquant des coupures d'électricité dans la plupart des régions du pays. Ces attaques, qui ont été utilisées tout au long de la guerre, sont particulièrement problématiques en hiver, augmentant les risques pour les civils en raison de ruptures de chauffage et d'électricité. Pour y remédier, l'Ukraine doit augmenter ses dépenses militaires, nécessitant aujourd'hui quelque 108 milliards d'EUR par an. L'Ukraine a certes augmenté la mobilisation des recettes nationales pour contribuer à remédier à cette situation, mais environ la moitié doit être couverte par une assistance militaire en nature fournie par des donateurs. La situation s'est récemment aggravée en raison de la décision de l'administration américaine de ne pas demander l'approbation du Congrès pour tout nouveau financement de l'assistance militaire américaine à l'Ukraine. Bien

que l'administration américaine ait continué à fournir l'assistance militaire à laquelle l'administration précédente s'était engagée, celle-ci a largement expiré en novembre 2025, ce qui laisse un déficit important dans l'assistance militaire fournie à l'Ukraine.

- (31) Dans ce contexte, l'Ukraine a présenté son projet de budget pour 2026 le 15 septembre dernier. Pour faire face à la guerre, ce budget prévoit des dépenses de défense et de sécurité d'un montant de 56 milliards d'EUR, soutenues par une assistance militaire en nature de 52 milliards d'EUR. Compte tenu de l'incidence négative de la guerre sur l'économie ukrainienne, ce budget prévoit qu'en plus de l'assistance militaire en nature nécessaire, un soutien financier international de 43 milliards d'EUR est nécessaire. En novembre 2025, seuls 22 milliards d'EUR avaient été fermement engagés. Si l'Union ne trouve pas rapidement une solution permettant à l'Ukraine de répondre à ses besoins budgétaires et, en particulier, de soutenir ses efforts de guerre, on peut s'attendre, dans le contexte international actuel, à ce que l'Ukraine ne soit pas en mesure, d'ici avril 2026, de satisfaire aux besoins budgétaires auxquels elle est confrontée, ce qui entraîne un risque réaliste de défaite à relativement court terme.
- (32) L'UE et ses États membres sont les principaux donateurs en faveur de l'Ukraine. Depuis le début de la guerre, ils ont soutenu l'Ukraine et ses citoyens au moyen d'engagements budgétaires et financiers directs, mobilisant 187,3 milliards d'EUR. Ce montant comprend 85,6 milliards d'EUR provenant du budget de l'Union dans le cadre d'une série de programmes d'assistance macrofinancière, y compris les prêts accordés au titre du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine; l'assistance financière et le soutien budgétaire au titre de la facilité pour l'Ukraine; l'aide humanitaire et l'aide d'urgence; la réaction aux crises; ainsi que l'assistance et le financement en faveur du redressement rapide et de la reconstruction. Sur ce montant total de 187,3 milliards d'EUR, les États membres ont fourni, individuellement ou par l'intermédiaire de la facilité européenne pour la paix, un soutien militaire d'une valeur de 66 milliards d'EUR. Toutefois, la capacité de l'Union et de ses États membres à fournir un financement supplémentaire à l'Ukraine est actuellement limitée et ne correspond pas à l'ampleur des besoins.
- (33) La mobilisation de ressources supplémentaires importantes par les États membres pour pouvoir financer l'Ukraine constituerait un défi économique important. Dans sa communication du 19 mars 2025<sup>7</sup>, la Commission a invité tous les États membres à faire un usage coordonné de la flexibilité offerte par la clause dérogatoire nationale afin d'en maximiser l'impact sur les capacités de défense de l'Union. Jusqu'à présent, la Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie ont décidé de demander l'activation de la clause. Si une telle activation constitue un moyen approprié pour les États membres d'augmenter leurs dépenses en matière de défense sans enfreindre les engagements pris au titre des règles budgétaires de l'UE, ses effets sont également limités par les contraintes budgétaires des États membres qui ont été gravement touchés par une succession de crises au cours de la dernière décennie.
- (34) En outre, un redressement rapide de l'Ukraine, soutenu par le prêt de réparation, serait bénéfique pour le marché intérieur. Compte tenu du fait que l'Ukraine est un pays candidat à l'adhésion à l'Union, ce soutien constitue un investissement stratégique de l'Union dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe et permet à

<sup>7</sup>

Communication de la Commission [C(2025) 2000 final] du 19 mars 2025.

l’Union de mieux se positionner pour relever les défis mondiaux. Il offre aussi davantage de débouchés économiques et commerciaux au bénéfice commun de l’Union et de l’Ukraine, tout en favorisant une transformation progressive du pays.

- (35) L’utilisation du produit des investissements des soldes de trésorerie est donc inextricablement liée à l’atténuation des graves conséquences économiques de l’invasion de l’Ukraine par la Russie.
- (36) En conséquence, l’utilisation temporaire des montants investis conformément au présent règlement permet de remédier, dans un esprit de solidarité, aux graves difficultés économiques causées par l’invasion de l’Ukraine par la Russie.
- (37) Compte tenu des défis spécifiques posés par l’obligation de réinvestissement pesant sur des entités juridiques détenant des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie autres que des dépositaires centraux de titres, le Conseil devrait conserver des compétences d’exécution pour fixer des conditions supplémentaires régissant un tel investissement.
- (38) Ces mesures spécifiques sont sans préjudice de la créance de la Banque centrale de Russie, qui est l’actif faisant l’objet de restrictions en matière de transferts. Cet actif n’est pas affecté par les mesures prévues par le présent règlement. Les soldes de trésorerie qui s’accumulent dans les bilans des entités juridiques détenant des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie à la suite de l’interdiction des transferts à cette dernière ou à son profit n’appartiennent pas à la Banque centrale de Russie et ne constituent pas des avoirs souverains. L’interdiction des transferts à la Banque centrale de Russie ou à son profit est temporaire et réversible et fait l’objet d’un réexamen périodique.
- (39) Toute sentence fondée sur une procédure de règlement des différends entre investisseurs et États en vertu des traités bilatéraux d’investissement des États membres et basée sur une prétendue confiscation de la créance serait donc considérée comme dépourvue de base juridique. L’exécution d’une telle sentence serait considérée comme une renonciation unilatérale tacite à la créance à l’égard des entités juridiques concernées détenant des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie. Cela garantirait l’absence de double paiement à la Banque centrale de Russie en cas de levée de l’interdiction des transactions. Dans le cadre de l’instrument d’emprunt, ces entités juridiques devraient donc réduire leur passif vis-à-vis de la Banque centrale de Russie ou de ses entités affiliées, pour des montants équivalents aux pertes liées à l’interdiction de transfert de ses avoirs, supportées par un État membre à la suite d’une procédure de règlement des différends entre investisseurs et États engagée par la Banque centrale de Russie ou ses entités affiliées contre cet État membre.
- (40) Ces mesures supplémentaires créent de nouvelles obligations pour les entités juridiques détenant des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie dans le but d’atténuer l’agression russe. Compte tenu du contexte dans lequel ces mesures sont prises et du fait qu’elles poursuivent un objectif de politique publique consistant à éviter la détérioration de l’économie dans une situation de crise sécuritaire, ces mesures respectent pleinement les libertés et droits fondamentaux reconnus dans la charte des droits fondamentaux, en particulier son article 17, lu conformément à l’article 52, dans la mesure où elles sont justifiées et proportionnées aux objectifs poursuivis.

- (41) Les mesures liées à l'interdiction des transferts, à la Banque centrale de Russie ou à son profit, des avoirs et réserves de la Banque centrale de Russie devraient rester en place jusqu'à ce que les actions de la Russie en Ukraine et dans les États membres aient objectivement cessé de présenter des risques substantiels pour la stabilité de l'économie de l'Union, compte tenu des circonstances dans lesquelles la Russie cessera sa guerre d'agression contre l'Ukraine et aura fourni des réparations à celle-ci dans la mesure nécessaire pour permettre une reconstruction sans conséquences économiques et financières pour l'Union. Lors de la levée de l'interdiction des transactions liées aux avoirs et réserves de la Banque centrale de Russie, le Conseil devrait prévoir des dispositions appropriées, strictement nécessaires et temporaires en matière de liquidation pour la protection des intérêts légitimes des opérateurs de l'Union et des États membres, dont un calendrier approprié pour l'exécution des obligations à la suite de la levée des mesures. En particulier, afin de garantir la sécurité juridique et une liquidation ordonnée, il convient d'établir des règles relatives au calendrier et aux modalités de remboursement des soldes de trésorerie.
- (42) La nécessité de garantir la stabilité financière de l'Union et de préserver l'importance systémique des dépositaires centraux de titres pour le fonctionnement des marchés de titres devrait être prise en considération dans l'application du présent règlement.
- (43) Compte tenu de l'ampleur de la crise, de ses conséquences sociales, économiques et financières et de la nécessité d'agir le plus rapidement possible, le présent règlement devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
- (44) Étant donné que les objectifs du présent règlement ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

*Article premier*

**Objet**

Le présent règlement instaure des mesures d'urgence exceptionnelles et temporaires nécessaires afin de parer aux graves difficultés économiques causées au sein de l'Union par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine et au risque d'une nouvelle détérioration de la situation économique. Ces mesures visent à maintenir la stabilité économique dans l'Union en empêchant que des ressources importantes soient mises à la disposition de la Russie pour qu'elle poursuive les actions qu'elle mène dans le contexte de la guerre en Ukraine et dans les États membres.

*Article 2*

**Interdiction de transfert**

Est interdit tout transfert direct ou indirect d'avoirs ou de réserves à destination ou au profit de la Banque centrale de Russie, ou de toute personne morale, toute entité ou tout organisme

agissant pour le compte ou sur instructions de la Banque centrale de Russie, tel le National Wealth Fund russe (fonds souverain russe).

*Article 3*  
**Obligations déclaratives**

1. Dans la mesure où d'autres dispositions du droit de l'Union ne l'exigent pas déjà, et nonobstant les règles applicables en matière de déclaration, de confidentialité et de secret professionnel, les personnes physiques ou morales, les entités et les organismes, y compris la Banque centrale européenne, les banques centrales nationales, les entités du secteur financier au sens de l'article 4 du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>8</sup>, les entreprises d'assurance et de réassurance au sens de l'article 13 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>9</sup>, les dépositaires centraux de titres au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil<sup>10</sup> et les contreparties centrales au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil<sup>11</sup> fournissent à la Commission, au plus tard le [*trois mois après la date d'entrée en vigueur du présent règlement*], des informations sur les avoirs et les réserves visés à l'article 2 qu'ils détiennent ou contrôlent ou dont ils sont une contrepartie. Ces informations sont mises à jour tous les trois mois et comprennent au moins les éléments suivants:
  - (a) les informations d'identification des personnes physiques ou morales, entités ou organismes possédant, détenant ou contrôlant ces avoirs et réserves, dont leur nom, leur adresse et leur numéro d'immatriculation à la TVA ou numéro d'identification fiscale;
  - (b) le montant ou la valeur de marché de ces avoirs et réserves à la date de déclaration;
  - (c) les types d'avoirs ou de réserves en question, ainsi que les crypto-actifs et autres catégories pertinentes d'avoirs, y compris les avoirs non pécuniaires. Les caractéristiques pertinentes de chacune de ces catégories, si elles sont disponibles, telles que la quantité, la localisation, la monnaie, l'échéance et les conditions contractuelles convenues entre l'entité déclarante et le propriétaire des avoirs.
2. Si la personne physique ou morale, l'entité ou l'organisme qui effectue la déclaration constate que les avoirs et réserves visés à l'article 2 ont subi une perte ou un

---

<sup>8</sup> Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

<sup>9</sup> Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1).

<sup>10</sup> Règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012 (JO L 257 du 28.8.2014, p. 1).

<sup>11</sup> Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201 du 27.7.2012, p. 1).

dommage extraordinaire et imprévu, ces informations sont immédiatement communiquées à la Commission.

3. Les États membres, ainsi que les personnes physiques et morales, les entités et les organismes soumis à l'obligation déclarative prévue au présent article, coopèrent avec la Commission pour toute vérification des informations reçues. La Commission peut demander toute information supplémentaire dont elle a besoin pour effectuer une telle vérification. Lorsque cette demande est adressée à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme, la Commission la transmet simultanément à l'autorité compétente de l'État membre concerné. Toute information reçue par la Commission est mise à la disposition de l'État membre concerné.
4. Toute information fournie à la Commission et aux autorités compétentes des États membres, ou reçue par elles, conformément au présent article n'est utilisée par la Commission et par ces autorités compétentes qu'aux seules fins pour lesquelles elle a été fournie ou reçue.
5. Tout traitement de données à caractère personnel est effectué conformément au présent règlement et aux règlements (UE) 2016/679 et (UE) 2018/1725 et uniquement dans la mesure nécessaire à l'application du présent règlement et afin d'assurer une coopération efficace entre les États membres et avec la Commission dans l'application du présent règlement.

*Article 4*  
***Opérations de gestion de bilan***

1. Les soldes de trésorerie correspondant aux avoirs et réserves visés à l'article 2 sont gérés conformément aux règles applicables, sous réserve des dispositions du présent article.
2. Aux fins des opérations de gestion de bilan visées au premier paragraphe, dès réception de l'appel de fonds de la Commission, les entités du secteur financier au sens de l'article 4 du règlement (UE) n° 575/2013, les entreprises d'assurance et de réassurance au sens de l'article 13 de la directive 2009/138/CE, les dépositaires centraux de titres au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 909/2014 et les contreparties centrales au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 648/2012 réinvestissent dans un instrument d'emprunt de l'Union, conformément au [règlement établissant le prêt de réparation], un montant ne dépassant pas le montant des soldes de trésorerie accumulés exclusivement du fait des mesures restrictives. Cet instrument d'emprunt est traité comme un équivalent de trésorerie selon les règles comptables applicables.
3. Les réinvestissements par des dépositaires centraux de titres visés au précédent paragraphe sont effectués sans préjudice de l'article 46 du règlement (UE) n° 909/2014 et sur une base quotidienne. Le Conseil adopte des règlements d'exécution pour définir toute autre condition attachée à l'obligation de réinvestissement des entités du secteur financier, des entreprises d'assurance et de réassurance et des contreparties centrales.
4. Dans le cadre de l'instrument d'emprunt visé au paragraphe 2, si un État membre ayant signalé la présence d'entités détentrices d'actifs de la Banque centrale de Russie sur son territoire se voit imposer le versement de montants par une sentence

arbitrale d'un organe de règlement des différends entre investisseurs et États demandée par des personnes morales, organismes et entités visés à l'article 2 à l'encontre de cet État membre en lien avec des mesures imposées en vertu de l'article 2 et du premier alinéa du présent paragraphe, il est procédé à la déduction de montants à hauteur de ces montants imposés.

Ces montants sont notifiés par la Commission aux entités juridiques visées au paragraphe 2 par suite de l'application de l'article 24 du [règlement établissant le prêt de réparation] et sont déduits:

- (a) par ces entités juridiques de leur passif vis-à-vis des personnes morales, entités ou organismes visés à l'article 2;
- (b) par l'Union de son passif vis-à-vis de ces entités juridiques, selon les conditions de l'instrument d'emprunt visé au deuxième alinéa.

*Article 5*  
**Garanties**

1. Il n'est fait droit à aucune demande relative à un contrat ou à une transaction dont l'exécution a été affectée, directement ou indirectement, en tout ou en partie, par les mesures instituées en vertu du présent règlement, ce qui inclut les demandes d'indemnisation et toutes autres demandes de ce type, telles que les demandes de compensation ou demandes formulées en vertu d'une garantie, notamment les demandes visant à obtenir la prorogation ou le paiement d'obligations, de garanties ou de contre-garanties, en particulier de garanties ou contre-garanties financières, quelle qu'en soit la forme, présentée par la Fédération de Russie, par les personnes morales, entités et organismes visés à l'article 2 ou par des personnes agissant en leur nom ou sur leurs instructions. Aucune décision judiciaire, arbitrale ou administrative obtenue par la Fédération de Russie, par les personnes morales, organismes et entités visés à l'article 2 ou par des personnes agissant pour leur compte ou sur leurs instructions en lien avec les mesures visées à l'article 2 n'est reconnue, mise en œuvre ou exécutée dans l'Union aussi longtemps que le présent règlement est en vigueur.
2. Dans toute procédure visant à donner effet à une demande, c'est à la personne cherchant à donner effet à cette demande qu'incombe la charge de prouver que la satisfaction de sa demande n'est pas interdite par le premier alinéa.
3. Le présent paragraphe s'applique sans préjudice du droit des personnes morales, entités et organismes visés au paragraphe 1 au contrôle juridictionnel de la légalité du non-respect d'obligations contractuelles conformément au présent règlement.
4. Une action qu'un établissement financier visé à l'article 4, paragraphe 2, qui détient des avoirs et des réserves de la Banque centrale de Russie a menée de bonne foi en vertu des articles 2 et 4 comme étant une action conforme au présent règlement n'entraîne pour cet établissement financier, sa direction ou ses employés aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il ne soit établi que cette action résulte d'une négligence.
5. Les établissements financiers visés à l'article 4, paragraphe 2, établis dans l'Union ont le droit de recouvrer, dans le cadre d'une procédure judiciaire portée devant les juridictions compétentes d'un État membre, tous dommages et intérêts, directs ou

indirects, y compris les frais de justice, imposés à ces entités juridiques ou à une personne morale, une entité ou un organisme qu'elles détiennent ou contrôlent, par toute personne, toute entité ou tout organisme qui, en dehors de l'Union, a bénéficié ou sollicite ou impose l'exécution d'un décret du président de la Fédération de Russie, ou d'un acte législatif ou d'exécution russe, qui entraîne une expropriation, une saisie, une confiscation, un transfert ou des mesures d'effet similaire visant les actifs de ces entités juridiques.

6. Ces dommages et intérêts peuvent être recouvrés auprès des personnes, entités ou organismes qui, en dehors de l'Union, bénéficient ou sollicitent ou imposent l'exécution de ce décret du président de la Fédération de Russie ou de cet acte législatif ou d'exécution russe, ou auprès de toute personne morale, toute entité ou tout organisme qu'ils détiennent ou contrôlent, ou qui agit en leur nom ou sur leurs instructions.
7. Un dépositaire central de titres établi dans l'Union est en droit, en cas d'expropriation, de saisie, de confiscation ou de transfert illicite ou de mesures ayant des effets similaires, *en lien avec les avoirs et réserves de la Banque centrale de Russie ou avec des fonds gelés en vertu du règlement (UE) n° 269/2014* et portant sur des fonds qu'il détient pour le compte de titulaires de comptes, de répercuter ces effets, si nécessaire avec décharge, sur les fonds crédités sur les comptes inscrits dans les livres des titulaires de comptes pour lesquels il détient les fonds en question, *à condition d'avoir épuisé toutes les voies de recours disponibles pour recouvrer ces fonds, y compris celles prévues à l'article 11bc*. Si ces fonds deviennent disponibles par la suite, le dépositaire central de titres porte ces fonds, ou ces instruments financiers, au crédit des titulaires de comptes concernés, au prorata de ce qu'ils détenaient initialement.

#### *Article 6*

#### **Réexamen**

Au plus tard le 31 décembre 2026, puis tous les 12 mois, la Commission réexamine le présent règlement et présente au Conseil un rapport sur les principales conclusions de ce réexamen.

#### *Article 7*

#### **Disposition finale**

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il s'applique jusqu'à ce que le Conseil décide, sur proposition de la Commission, que les actions de la Russie en Ukraine et dans les États membres ont objectivement cessé de présenter des risques substantiels pour la stabilité de l'économie de l'Union, compte tenu des circonstances dans lesquelles la Russie aura mis fin à sa guerre d'agression contre l'Ukraine et lui aura fourni des réparations dans la mesure nécessaire pour permettre sa reconstruction sans conséquences économiques et financières pour l'Union.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*