



# **INVESTIR POUR MIEUX SAISIR, CONFISQUER POUR MIEUX SANCTIONNER.**

**Laurent SAINT-MARTIN,**  
Député du Val-de-Marne

**Jean-Luc WARSMANN,**  
Député des Ardennes

Rapport parlementaire destiné à :

**Madame Nicole Belloubet**  
Garde des Sceaux

**Monsieur Christophe Castaner**  
Ministre de l'Intérieur

**Monsieur Gérard Darmanin**  
Ministre de l'Action et des Comptes Publics  
Novembre 2019

*Le Premier Ministre*

1 0 0 7 / 1 9 SG

Paris, le 1 9 JUIN 2019

Monsieur le député,

Les réformes successives de notre dispositif de détection, d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels ont eu pour objectifs de développer et rendre efficace une approche patrimoniale de la sanction pénale, de faciliter et de mieux encadrer la saisie pénale pour garantir l'efficacité des confiscations et enfin d'optimiser la gestion des biens saisis ou confisqués.

L'efficacité des dispositifs nationaux de privation des avoirs criminels constitue de surcroît une exigence de plusieurs organisations intergouvernementales auxquelles la France prend part, telles que le groupe d'action financière (GAFI), l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou l'office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

Établissement public administratif créé par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et le décret n° 2011-134 du 1<sup>er</sup> février 2011 relatif à l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) est notamment chargée de la gestion de numéraires et de certains biens saisis, de leur vente avant ou après jugement ainsi que de l'affectation du produit de ces ventes. Elle assure également une mission de formation des magistrats et enquêteurs et leur apporte un soutien juridique et technique dans la mise en œuvre des mesures de saisies et confiscations, y compris dans le cadre de l'entraide pénale internationale.

Ses missions s'exercent dans un environnement qui voit d'autres structures opérationnelles intervenir dans le champ de la détection, de l'identification et de la saisie, dans le soutien technique aux services d'enquête ou encore dans la formation des professionnels.

.../...

Monsieur Laurent SAINT-MARTIN  
Député  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75007 PARIS

2.-

C'est le cas de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), structure créée en 2005 et rattachée à l'office central de répression de la grande délinquance financière du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, l'action de l'AGRASC coexiste également avec celle menée par la cellule nationale des avoirs criminels de la direction générale de la gendarmerie nationale (CeNAC) et ses antennes en région, de même que, dans une certaine mesure, avec celle conduite par les groupes d'intervention régionaux (GIR).

Alors même que le développement des saisies et confiscations constitue un axe majeur de la politique pénale actuellement menée, cette situation est de nature à questionner la lisibilité et l'efficacité de notre dispositif de privation des avoirs criminels.

Il apparaît en effet que certaines missions sont assurées à la fois par la PIAC et par l'AGRASC, qu'il s'agisse du soutien et de la formation apportés aux services d'enquête et aux juridictions, de l'élaboration des statistiques en matière de saisies pénales ou de la désignation, pour la France, de ces deux entités comme « Bureau de recouvrement des avoirs » dans le cadre des travaux conduits par l'Union européenne dans ce domaine.

En outre, l'AGRASC n'a pas compétence pour assurer le suivi d'un certain nombre de confiscations, telles que les confiscations prononcées en matière mobilière sans saisie préalable et dont l'exécution est généralement confiée au service des domaines. Elle n'est pas non plus compétente pour suivre l'ensemble des confiscations en valeur dépourvues de toute assise patrimoniale dont l'exécution est confiée au comptable public.

Cet état de fait n'est dès lors pas sans répercussion, notamment pour nos partenaires étrangers en matière de coopération internationale, de même qu'au regard de la nécessité d'élaborer des données statistiques et analytiques cohérentes en la matière.

Au final, je souhaite que vous dressiez un bilan quantitatif et qualitatif de l'effectivité du système actuel de détection, d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice, de M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, et de M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur. Vous réaliserez cette mission conjointement avec M. Jean-Luc WARSMANN, député.

Vous ferez toutes propositions aux fins d'amélioration et d'évolution de l'organisation du système actuel, tant au niveau national que territorial, y compris en envisageant la fusion de certaines structures existantes.

Votre réflexion devra également porter sur l'amélioration des modalités d'exécution des décisions de confiscation prononcées par les tribunaux, et notamment sur l'opportunité d'instaurer un cadre d'enquête post-sentenciel pour assurer l'effectivité des condamnations prononcées.

.../...

L'AGRASC est dotée d'un régime spécifique de financement qui provient majoritairement du produit des fonds saisis et elle connaît par ailleurs d'une pluralité de mécanismes d'affectation des produits tirés des confiscations. À côté du reversement au budget général de l'État, elle abonde en effet, selon des modalités diverses, un certain nombre de fonds dédiés au financement de certaines politiques publiques. Un dispositif d'intéressement au profit des services de police, des douanes judiciaires et du ministère de la justice a notamment été mis en place.

Vous voudrez bien procéder à une analyse approfondie des différents régimes d'affectation du produit des confiscations.

À ce titre, tout en veillant à conserver un mécanisme d'intéressement des juridictions et des services enquêteurs à la réalisation des confiscations, je souhaiterais que vous fassiez des propositions en vue de simplifier les circuits financiers et comptables actuels de transfert des avoirs confisqués, susceptibles de transiter par les juridictions, par le budget général de l'État, par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ou par l'AGRASC.

Je souhaiterais également que vous expertisiez la conformité du cadre juridique national actuel aux instruments internationaux auxquels la France est partie, que vous fassiez toute proposition utile dans le domaine du partage des avoirs confisqués et que soit évaluée l'opportunité d'instaurer des possibilités élargies de partage lorsque les confiscations résultent d'actions judiciaires coordonnées dans lesquelles des États étrangers se sont investis.

Enfin, il vous est demandé d'examiner la question de la restitution des avoirs confisqués issus de la dépossession frauduleuse de populations ou d'États étrangers au regard, notamment, des principes posés par la convention des Nations unies contre la corruption. À ce titre, je vous saurais gré de bien vouloir étudier les dispositifs susceptibles d'être institués, (champ infranctionnel et d'application concerné, mécanisme budgétaire), et ce afin d'assurer cette restitution de sorte à ce qu'elle profite aux populations concernées.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport pour le 31 juillet prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

  
Édouard PHILIPPE

*Le Premier Ministre*

1 0 0 6 / 1 9 S G

Paris, le 1 9 JUIN 2019

Monsieur le député,

Les réformes successives de notre dispositif de détection, d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels ont eu pour objectifs de développer et rendre efficace une approche patrimoniale de la sanction pénale, de faciliter et de mieux encadrer la saisie pénale pour garantir l'efficacité des confiscations et enfin d'optimiser la gestion des biens saisis ou confisqués.

L'efficience des dispositifs nationaux de privation des avoirs criminels constitue de surcroît une exigence de plusieurs organisations intergouvernementales auxquelles la France prend part, telles que le groupe d'action financière (GAFI), l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou l'office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD).

Établissement public administratif créé par la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et le décret n° 2011-134 du 1<sup>er</sup> février 2011 relatif à l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) est notamment chargée de la gestion de numéraires et de certains biens saisis, de leur vente avant ou après jugement ainsi que de l'affectation du produit de ces ventes. Elle assure également une mission de formation des magistrats et enquêteurs et leur apporte un soutien juridique et technique dans la mise en œuvre des mesures de saisies et confiscations, y compris dans le cadre de l'entraide pénale internationale.

Ses missions s'exercent dans un environnement qui voit d'autres structures opérationnelles intervenir dans le champ de la détection, de l'identification et de la saisie, dans le soutien technique aux services d'enquête ou encore dans la formation des professionnels.

.../...

Monsieur Jean-Luc WARSMANN  
Député  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75007 PARIS

C'est le cas de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), structure créée en 2005 et rattachée à l'office central de répression de la grande délinquance financière du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, l'action de l'AGRASC coexiste également avec celle menée par la cellule nationale des avoirs criminels de la direction générale de la gendarmerie nationale (CeNAC) et ses antennes en région, de même que, dans une certaine mesure, avec celle conduite par les groupes d'intervention régionaux (GIR).

Alors même que le développement des saisies et confiscations constitue un axe majeur de la politique pénale actuellement menée, cette situation est de nature à questionner la lisibilité et l'efficacité de notre dispositif de privation des avoirs criminels.

Il apparaît en effet que certaines missions sont assurées à la fois par la PIAC et par l'AGRASC, qu'il s'agisse du soutien et de la formation apportés aux services d'enquête et aux juridictions, de l'élaboration des statistiques en matière de saisies pénales ou de la désignation, pour la France, de ces deux entités comme « Bureau de recouvrement des avoirs » dans le cadre des travaux conduits par l'Union européenne dans ce domaine.

En outre, l'AGRASC n'a pas compétence pour assurer le suivi d'un certain nombre de confiscations, telles que les confiscations prononcées en matière mobilière sans saisie préalable et dont l'exécution est généralement confiée au service des domaines. Elle n'est pas non plus compétente pour suivre l'ensemble des confiscations en valeur dépourvues de toute assise patrimoniale dont l'exécution est confiée au comptable public.

Cet état de fait n'est dès lors pas sans répercussion, notamment pour nos partenaires étrangers en matière de coopération internationale, de même qu'au regard de la nécessité d'élaborer des données statistiques et analytiques cohérentes en la matière.

Au final, je souhaite que vous dressiez un bilan quantitatif et qualitatif de l'effectivité du système actuel de détection, d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice, de M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, et de M. Christophe CASTANER, ministre de l'intérieur. Vous réaliserez cette mission conjointement avec M. Laurent SAINT-MARTIN, député.

Vous ferez toutes propositions aux fins d'amélioration et d'évolution de l'organisation du système actuel, tant au niveau national que territorial, y compris en envisageant la fusion de certaines structures existantes.

Votre réflexion devra également porter sur l'amélioration des modalités d'exécution des décisions de confiscation prononcées par les tribunaux, et notamment sur l'opportunité d'instaurer un cadre d'enquête post-sentenciel pour assurer l'effectivité des condamnations prononcées.

.../...

3.-

L'AGRASC est dotée d'un régime spécifique de financement qui provient majoritairement du produit des fonds saisis et elle connaît par ailleurs d'une pluralité de mécanismes d'affectation des produits tirés des confiscations. À côté du reversement au budget général de l'État, elle abonde en effet, selon des modalités diverses, un certain nombre de fonds dédiés au financement de certaines politiques publiques. Un dispositif d'intéressement au profit des services de police, des douanes judiciaires et du ministère de la justice a notamment été mis en place.

Vous voudrez bien procéder à une analyse approfondie des différents régimes d'affectation du produit des confiscations.

À ce titre, tout en veillant à conserver un mécanisme d'intéressement des juridictions et des services enquêteurs à la réalisation des confiscations, je souhaiterais que vous fassiez des propositions en vue de simplifier les circuits financiers et comptables actuels de transfert des avoirs confisqués, susceptibles de transiter par les juridictions, par le budget général de l'État, par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ou par l'AGRASC.

Je souhaiterais également que vous expertisiez la conformité du cadre juridique national actuel aux instruments internationaux auxquels la France est partie, que vous fassiez toute proposition utile dans le domaine du partage des avoirs confisqués et que soit évaluée l'opportunité d'instaurer des possibilités élargies de partage lorsque les confiscations résultent d'actions judiciaires coordonnées dans lesquelles des États étrangers se sont investis.

Enfin, il vous est demandé d'examiner la question de la restitution des avoirs confisqués issus de la dépossession frauduleuse de populations ou d'États étrangers au regard, notamment, des principes posés par la convention des Nations unies contre la corruption. À ce titre, je vous saurais gré de bien vouloir étudier les dispositifs susceptibles d'être institués, (champ infractionnel et d'application concerné, mécanisme budgétaire), et ce afin d'assurer cette restitution de sorte à ce qu'elle profite aux populations concernées.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport pour le 31 juillet prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

  
Édouard PHILIPPE  


## LISTE DES PROPOSITIONS

**Redéfinir les acteurs de l'identification et de la saisie pour mettre en œuvre une politique offensive à l'échelle nationale**

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau</b>	<b>Porteur du projet</b>
<b>1</b>	Définir et mettre en œuvre une stratégie interministérielle en matière d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels, partagée dans le temps entre les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Action et des Comptes publics.	Organisationnel	Ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Action et des Comptes publics
<b>2</b>	Inciter les ministères de la Justice et de l'Intérieur à s'emparer du sujet de la saisie et de la confiscation des avoirs criminels, en déclinant de manière opérationnelle les orientations définies par une réunion annuelle.	Organisationnel	Ministères de la Justice et de l'Intérieur
<b>3</b>	Mettre fin au fonctionnement en silo, au sein du ministère de l'Intérieur, des différentes structures concourant à la politique d'identification et de saisie des avoirs criminels.	Organisationnel	Ministère de l'Intérieur
<b>4</b>	Mettre en cohérence les missions de même nature au sein de la PIAC et de l'AGRASC, en ce qu'elles participent d'une chaîne indivisible allant de l'identification à la confiscation en passant par la saisie.	Organisationnel	Ministère de l'Intérieur et AGRASC

**Confier à l'AGRASC un rôle renforcé et central**

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau</b>	<b>Porteur du projet</b>
<b>5</b>	Créer 16 antennes régionales de l'AGRASC correspondant aux BOP des cours d'appel, qui assureront l'ensemble des missions de l'Agence au plus près des juridictions.	Organisationnel	AGRASC
<b>6</b>	Conserver les accès aux fichiers des agents de l'AGRASC en détachement de leurs ministères d'origine.	Organisationnel	Ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Action et des Comptes publics

7	Renforcer l'AGRASC au niveau central, afin d'accompagner sa régionalisation et de piloter l'ensemble du dispositif.	Organisationnel	AGRASC
8	Confier à l'AGRASC et à ses antennes régionales l'ensemble des missions de gestion des saisies et des confiscations des avoirs criminels : vente avant jugement, destruction, restitution y compris contre paiement, attribution, réaffectation sociale, mise en œuvre de l'enquête post-sententielle.	Organisationnel et législatif	Ministère de la Justice AGRASC 
9	Créer un centre de ressources à l'AGRASC. Il assurera, sur l'ensemble de la chaîne (des services d'enquête aux juridictions), une centralisation unique des informations relatives aux saisies/confiscations et réalisera des statistiques fiables et agrégées sur les avoirs criminels tout en constituant un outil de pilotage pour tous les acteurs.	Organisationnel	Ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Action et des Comptes publics AGRASC
10	Intégrer l'AGRASC dans un schéma de financement conforme à la loi organique relative aux lois de finances publiques (LOLF).	Législatif, réglementaire et opérationnel	 Ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Action et des Comptes publics AGRASC
11	Investir 8,13 M€ (hors coût informatique et immobilier) pour recruter 128 ETP et permettre la montée en puissance de l'AGRASC.	Organisationnel	Ministères de la Justice et de l'Action et des Comptes publics
12	Supprimer les fonds de concours afin que l'intégralité du produit des confiscations, quel que soit leur champ infractionnel d'origine, ainsi que les intérêts produits par les sommes gérées par l'AGRASC soient reversés au budget général de l'Etat.	Législatif, réglementaire et organisationnel	 Ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Action et des Comptes publics

**Identifier systématiquement : pour que l'enquête patrimoniale devienne un réflexe**

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau</b>	<b>Porteur du projet</b>
<b>13</b>	Faire figurer l'identification des avoirs dans la liste des missions de l'officier de police judiciaire telles que définies à l'article 14 du code de procédure pénale.	Législatif et organisationnel	 Ministère de l'Intérieur
<b>14</b>	Favoriser la réalisation d'enquêtes patrimoniales par les services du ministère de l'Intérieur.	Organisationnel	Ministère de l'Intérieur
<b>15</b>	Mettre à disposition de l'ensemble des enquêteurs l'accès au FICOBA, ainsi qu'à l'ensemble des fichiers patrimoniaux utiles à la réalisation des enquêtes patrimoniales.	Réglementaire et organisationnel	Ministère de l'Action et des Comptes publics
<b>16</b>	Modifier le cadre juridique des réquisitions, en imposant une transmission de la réponse par voie dématérialisée et en format ouvert, en temps réel ou dans un délai maximum d'un mois.	Législatif	

**Permettre aux juridictions de saisir plus efficacement et de maximiser les confiscations**

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau</b>	<b>Porteur du projet</b>
<b>17</b>	Distinguer, au sein des biens saisis, deux catégories distinctes : les saisies à visée probatoire et les saisies à visée confiscatoire.	Législatif, et organisationnel	 Ministère de la Justice
<b>18</b>	Compléter les dispositions législatives existantes pour rendre obligatoire, sauf motivation contraire, la confiscation des biens meubles et immeubles en relation directe avec l'infraction : produit direct ou indirect, objet ou instrument de l'infraction.	Législatif	
<b>19</b>	Etendre le champ d'application de la peine complémentaire de confiscation en valeur de l'article 131-21 alinéa 5 du code pénal aux	Législatif	

	infractions punies d'une peine de 3 ans d'emprisonnement pour y inclure notamment les délits de vol, d'abus de confiance, d'abus de faiblesse et de travail dissimulé.		
20	Déployer en binôme des assistants spécialisés dédiés à l'appréhension des avoirs criminels : - Dans les TGI du 1 <sup>er</sup> groupe et de Paris ainsi que dans les JIRS ; - Au sein de chaque cour d'appel pour les autres juridictions, fonctionnant sur le modèle des magistrats ou des greffiers placés.	Organisationnel	Ministère de la Justice
21	Poursuivre les efforts de formation continue à destination des magistrats n'occupant pas des fonctions spécialisées et pouvant néanmoins être amenés à connaître du contentieux de la saisie et de la confiscation au travers de leurs fonctions de juge des libertés et de la détention ou de juge correctionnel.	Organisationnel	Ministère de la Justice
22	Mettre en œuvre un outil informatique d'enregistrement et de traçabilité des biens saisis partagé au sein des ministères de l'Intérieur et de la Justice, afin de fluidifier le traitement et la gestion des avoirs criminels saisis. Cet outil sera la base du centre de ressources de l'AGRASC.	Organisationnel	Ministères de la Justice et de l'Intérieur
23	Généraliser la côte patrimoniale dans l'ensemble des procédures.	Organisationnel	Ministères de la Justice et de l'Intérieur

### Réduire les frais de gestion des biens saisis et confisqués

	Proposition	Niveau	Porteur du projet
24	Etendre les possibilités offertes aux magistrats de statuer sur le devenir du bien meuble saisi avant toute décision au fond.	Législatif et réglementaire	 Ministère de la Justice

### Exécuter et redistribuer mieux

	<b>Proposition</b>	<b>Niveau</b>	<b>Porteur du projet</b>
<b>25</b>	Instaurer une procédure d'enquête post-sententielle, permettant d'identifier le patrimoine de la personne condamnée et ainsi de ramener la peine à exécution.	Législatif	
<b>26</b>	Transmettre à l'AGRASC toute décision de confiscation, de manière dématérialisée.	Législatif	
<b>27</b>	Inscrire dans le code de procédure pénale que la confiscation définitive d'un bien immobilier vaut titre d'expulsion du condamné ou de ses proches.	Législatif	
<b>28</b>	Améliorer l'effectivité de l'indemnisation des parties civiles, à travers les mesures législatives suivantes : - il incombe aux juridictions d'informer les parties civiles de l'existence d'un mécanisme d'indemnisation, par une mention dans le jugement en cas de confiscation, un avis oral à l'audience correctionnelle et la remise d'un formulaire précisant les modalités d'exercice de ce droit à l'attention des parties civiles ; - Allonger le délai d'exercice de ce droit à 6 mois.	Législatif	
<b>29</b>	Mettre en œuvre des mesures législatives et réglementaires pour systématiser l'action récursoire de l'Etat, quels que soient les montants en jeu.	Législatif et réglementaire	  Ministères de la Justice et de l'Action et des Comptes publics
<b>30</b>	Rendre obligatoire le droit de communication à l'égard des créanciers publics.	Législatif	
<b>31</b>	Élargir le droit de communication à des fins de vérification de la situation fiscale du mis en cause lorsque les biens saisis sont restitués.	Législatif	
<b>32</b>	Mettre en œuvre un mécanisme de réaffectation sociale des biens confisqués.	Législatif et organisationnel	  Ministère de la Justice

			AGRASC
33	Instaurer dans le droit français des possibilités de partage élargies lorsque les confiscations réalisées résultent d'actions coordonnées impliquant des états tiers non requérants.	Législatif	

### Créer un dispositif innovant de restitution des biens mal acquis

	Proposition	Niveau	Porteur du projet
34	Mettre en œuvre un dispositif législatif, budgétaire et organisationnel ad hoc et pragmatique permettant la restitution des avoirs confisqués dans les dossiers dits de « biens mal acquis ».	Législatif, réglementaire et organisationnel	 Ministères de l'Action et des Comptes publics, et de l'Europe et des Affaires Etrangères AGRASC AFD

## Sommaire

<b>LISTE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>16</b>
<b>1. UN CONSTAT PARADOXAL PRES DE DIX ANS APRES L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI WARSMANN.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1 Malgré des outils unanimement considérés comme performants .....</b>	<b>21</b>
<i>1.1.1 Un dispositif législatif cohérent .....</i>	<i>21</i>
<i>1.1.2 L'AGRASC, une agence reconnue .....</i>	<i>22</i>
<i>1.1.3 Un changement de culture initié chez tous les acteurs de la chaîne pénale.....</i>	<i>23</i>
<b>1.2 ... un dispositif d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels insuffisamment efficace.....</b>	<b>25</b>
<i>1.2.1 Le recours à l'appréhension des avoirs criminels n'est pas encore un réflexe</i>	<i>26</i>
<i>1.2.2 Une coopération internationale hétérogène.....</i>	<i>27</i>
<i>1.2.3 Un dispositif dont la rentabilité pourrait être améliorée .....</i>	<i>29</i>
<b>2. LEVER LES FREINS ET PARACHEVER LE DISPOSITIF .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 Redéfinir les acteurs de l'identification et de la saisie pour mettre en œuvre une politique offensive à l'échelle nationale.....</b>	<b>32</b>
<i>2.1.1 Au niveau ministériel, définir une politique cohérente et volontariste .....</i>	<i>32</i>
<i>2.1.2 Des structures du ministère de l'intérieur à mettre en cohérence.....</i>	<i>33</i>
<i>2.1.3 Instaurer un nouveau partage de compétences entre les structures du ministère de l'Intérieur et l'AGRASC sur leurs missions communes.....</i>	<i>34</i>
<b>2.2 Confier à une AGRASC renforcée un rôle central .....</b>	<b>35</b>
<i>2.2.1 Un nouvel essor pour l'AGRASC : la création d'antennes de l'Agence dans les territoires et le renforcement du siège .....</i>	<i>36</i>
<i>2.2.2 L'AGRASC, acteur exclusif de la gestion des saisies et confiscation des avoirs criminels.....</i>	<i>37</i>
<i>2.2.2.1 La gestion de l'ensemble des avoirs criminels.....</i>	<i>37</i>
<i>2.2.2.2 Ses autres missions.....</i>	<i>38</i>
<i>2.2.3 Des outils à la hauteur des missions confiées à l'AGRASC : la création d'un centre de ressources.....</i>	<i>38</i>
<i>2.2.4 Réformer en profondeur les circuits financiers de l'AGRASC.....</i>	<i>39</i>
<i>2.2.4.1 Revoir le modèle de financement de l'Agence pour assurer une meilleure lisibilité budgétaire et en garantir la pérennité de son financement. ....</i>	<i>39</i>
<i>2.2.4.2 Investir pour mieux saisir : le financement du renforcement de l'AGRASC : 41</i>	
<i>2.2.4.3 Redéfinir le circuit de redistribution.....</i>	<i>42</i>
<b>2.3 Identifier systématiquement : l'enquête patrimoniale doit devenir un réflexe</b>	<b>43</b>
<i>2.3.1 Doter les services d'enquête des compétences nécessaires pour procéder à des enquêtes patrimoniales systématiques .....</i>	<i>44</i>
<i>2.3.2 Mettre à la disposition des enquêteurs les moyens techniques nécessaires à la réalisation des enquêtes patrimoniales.....</i>	<i>45</i>
<b>2.4 Permettre aux juridictions de saisir plus efficacement et de maximiser les confiscations.....</b>	<b>47</b>
<i>2.4.1 Créer une « gare de triage » des biens saisis à leur arrivée en juridiction .....</i>	<i>47</i>

---

2.4.2	<i>Faciliter le prononcé de la peine en élargissant le champ des confiscations obligatoires et en valeur</i> .....	48
2.4.3	<i>Dans chaque juridiction, renforcer les moyens humains dédiés à la saisie et la confiscation</i> .....	50
2.4.3.1	<i>Des assistants spécialisés, des greffiers et directeurs de greffe dédiés à l'appréhension des avoirs criminels</i> .....	50
2.4.3.2	<i>Des formations au plus près des besoins des magistrats</i> .....	51
2.4.4	<i>Les améliorations organisationnelles</i> .....	52
2.5	<b>Réduire les frais de gestion des biens saisis et confisqués</b> .....	53
2.6	<b>Exécuter et redistribuer mieux</b> .....	54
2.6.1	<i>La création d'une enquête post-sententielle</i> .....	54
2.6.2	<i>Assurer l'effectivité des décisions de confiscation</i> .....	55
2.6.2.1	<i>Rendre obligatoire la transmission des décisions</i> .....	55
2.6.2.2	<i>Faire que la confiscation immobilière vaille titre d'expulsion</i> .....	56
2.6.3	<i>L'optimisation de l'emploi des avoirs confisqués</i> .....	56
2.6.3.1	<i>L'indemnisation des parties civiles et l'action récursoire de l'Etat</i> .....	56
2.6.3.2	<i>Le traitement des créances publiques</i> .....	57
2.6.3.3	<i>La réaffectation sociale des biens confisqués</i> .....	58
2.6.3.4	<i>Le partage et la redistribution dans les procédures à dimension internationale</i> .....	59
3.	<b>LA CREATION D'UN DISPOSITIF INNOVANT DE RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS...</b>	60
	<b>PERSPECTIVES : Doter la France d'un dispositif pleinement efficace pour mieux interroger le sens de la peine</b> .....	63

---

## Introduction

L'Etat doit affirmer une politique d'identification, saisie et confiscation des avoirs criminels efficace.

Il en va tout d'abord de la crédibilité de notre système de réponse pénale. Pour reprendre un ancien principe de droit romain, "*nul ne doit tirer profit de son délit*".

Il en va ensuite de la performance de l'action publique et de la bonne gestion financière de l'Etat. Avec un versement afférent au profit des confiscations de 21,8 M€ au 31 décembre 2017, les confiscations pénales permettent, dans un second temps, d'investir pour améliorer l'efficacité du système. C'est une dynamique vertueuse, à encourager.

Enfin, l'efficacité du dispositif de privation des avoirs criminels est une exigence de plusieurs organisations internationales (GAFI, OCDE, ONU) auxquelles la France est partie prenante et par lesquelles elle est régulièrement évaluée.

### **La politique actuelle d'identification, saisie et confiscation des avoirs criminels : un cadre législatif abouti, mais insuffisamment utilisé**

L'adoption de la loi visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale (dite « loi Warsmann ») en 2010 avait deux objectifs. Tout d'abord, l'intégration d'une dimension patrimoniale à la peine pénale devait rendre celle-ci plus dissuasive, de sorte que « le crime ne paie plus ». Ensuite, l'amélioration de la gestion des biens confisqués, à travers la création de l'AGRASC et la possibilité des ventes avant jugement, devait permettre de minimiser les coûts pour les juridictions. La loi a par ailleurs été complétée par d'autres textes législatifs, visant à compléter ou approfondir certaines dispositions.

Ce changement de paradigme a été progressivement intégré par les services d'enquête et les magistrats, qui depuis 2010 tiennent davantage compte de la dimension patrimoniale dans leur raisonnement.

Néanmoins, ces progrès réels restent insuffisants au regard du nouveau cadre juridique et des ambitions portées par le législateur en 2010. Malgré les enjeux liés à la confiscation du patrimoine des criminels, les outils mis à la disposition des enquêteurs restent insuffisamment utilisés : l'identification des avoirs criminels et leur saisie demeurent ainsi encore trop limitées aux affaires économiques et financières et aux affaires de criminalité organisée. De même, la dimension patrimoniale de la procédure reste perçue comme une contrainte par la majorité des enquêteurs et des magistrats. Enfin, les outils conçus pour améliorer la gestion des biens confisqués ne sont globalement pas mis en œuvre, ce qui engendre des frais de justice élevés et des difficultés de fonctionnement.

---

## **La restitution des « biens mal acquis » : une mise en conformité de la France avec ses engagements internationaux**

La notion de « biens mal acquis » recouvre les avoirs et biens détournés du budget d'une organisation internationale, d'un Etat ou d'une entreprise publique par une personnalité « politiquement exposée » et placés à l'étranger à des fins personnelles. La convention de Merida (2003), qui vise à lutter contre la corruption et que la France a ratifiée, impose aux États signataires la mise en œuvre d'un mécanisme de restitution aux États d'origine.

En 2017 l'affaire dite « des biens mal acquis », mettant en cause la licéité des investissements du vice-président de la Guinée Équatoriale sur le territoire français, a mis la France face au respect de ses engagements internationaux. La définition d'un mécanisme de restitution des avoirs issus de la corruption internationale adapté au modèle français devenait urgente au regard de l'actualité juridique.

Cependant, la France souhaite aller au-delà du texte de la convention de Mérida, pour permettre une restitution plus juste et plus équitable de ces fonds. En effet, une restitution d'Etat à Etat ne mettrait pas fin au « cycle des biens mal acquis » et risquerait de nourrir la corruption internationale. La restitution doit donc se faire en accord avec les valeurs de solidarité et de respect de l'Etat de droit que nous défendons, ce qui implique qu'elle se fasse directement au bénéfice des populations victimes de la corruption internationale. C'est le sens de la proposition de loi portée par le sénateur Jean-Pierre Sueur sur le sujet.

### **Le contexte de la mission**

Une politique publique peut être bien conçue, elle doit cependant être évaluée à l'aune de sa mise en œuvre et de son efficacité. Fort de ce constat, le Gouvernement a jugé nécessaire de lancer une mission portant à la fois sur le système d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels et la politique de restitution des biens mal acquis.

Dans ce contexte, la lettre du Premier ministre missionne les députés Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann auprès des ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Action et des Comptes Publics, pour travailler sur ces sujets, en définissant les axes de réflexion suivants :

Dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'effectivité du système actuel de détection, d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels ;

Faire toutes propositions aux fins d'amélioration et d'évolution de l'organisation du système actuel, tant au niveau national qu'au niveau territorial ;

Réfléchir sur l'amélioration des modalités d'exécution des décisions de confiscation prononcées par les tribunaux et notamment sur l'opportunité d'instaurer un cadre d'enquête post-sententielle pour assurer l'effectivité des condamnations prononcées ;

Procéder à une analyse approfondie des différents régimes d'affectation du produit des confiscations, en faisant des propositions en vue de simplifier les systèmes financiers et comptables actuels de transfert des avoirs confisqués ;

Expertiser la conformité du cadre juridique national actuel aux engagements internationaux auxquels la France est partie, et faire toute proposition utile dans le domaine du partage des avoirs confisqués et de l'élargissement des possibilités de partage ;

Proposer un mécanisme de restitution des « biens mal acquis ».

---

La mission a ainsi mené 144 auditions auprès de l'ensemble des acteurs de la chaîne d'identification, de saisie, de gestion et de confiscation des avoirs criminels. La mission s'est rendue auprès des services d'enquêtes et des juridictions à travers la France, ainsi qu'en Suisse et en Belgique. Elle remercie les ministères de la Justice et de l'Action et des comptes publics de l'appui apporté par Julie Duwez, inspectrice de la justice, Raphaëlle Olive, chargée de mission auprès de la secrétaire générale du ministère de la Justice et Jean Bémol, contrôleur général économique et financier.

### **Les travaux de la mission**

La mission a identifié 6 axes de réflexion prioritaires qui structurent le présent rapport.

Le premier porte sur la clarification des fonctions des différents acteurs de l'identification et de la saisie afin de mener une politique plus offensive et plus cohérente à l'échelle nationale (I).

En l'absence de politique d'ensemble cohérente en matière d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels, la mission appelle de ses vœux la mise œuvre d'une politique interministérielle et partagée dans le temps par les différents ministères concernés. Une réunion annuelle permettra de définir les orientations de cette politique.

Confrontée aux fonctionnements en silo des différents organes concourant à l'identification des avoirs criminels et à la formation des agents, la mission préconise la clarification des compétences de chacun et la mise en œuvre d'une doctrine unique en matière de saisie et de confiscation des avoirs criminels, définie par l'AGRASC et le ministère de la Justice.

La mission estime également nécessaire de renforcer le rôle de l'AGRASC et de lui donner davantage de responsabilités (II).

Le bilan positif de l'AGRASC conduit la mission à la renforcer dans ses missions et à faire de l'Agence le centre de gravité du dispositif de saisie et de confiscation et l'acteur principal de la gestion des saisies et confiscation des avoirs criminels. La mission propose d'installer un schéma de « déconcentration de proximité » en créant 16 agences en région, auprès des cours d'appels, afin d'irriguer l'ensemble des territoires.

Confrontée à l'absence de statistiques agrégées à l'échelle nationale en matière de saisie et de confiscation des avoirs criminels, la mission recommande également de centraliser l'ensemble des informations, statistiques et outils afférents auprès de l'Agence, à travers la création d'un centre de ressources.

Enfin, afin de garantir le financement de l'AGRASC sur les prochaines années et d'améliorer son pilotage budgétaire, la mission recommande de mettre fin au schéma actuel de financement de l'Agence, et de réintégrer celle-ci dans un schéma budgétaire respectant les principes de la LOLF.

---

Ensuite, les travaux de la mission ont mis en lumière la nécessité de mieux identifier les avoirs criminels, afin que l'enquête patrimoniale devienne systématique (III).

L'enquête patrimoniale est actuellement loin d'être systématique, et est souvent perçue comme une charge supplémentaire par les enquêteurs. S'il n'apparaît pas opportun de rendre l'enquête patrimoniale obligatoire dans tous les dossiers, les enquêteurs doivent s'interroger de manière systématique sur la pertinence, ou non, de diligenter une telle enquête. La mission propose par conséquent d'intégrer l'identification des avoirs criminels dans la liste des missions de l'officier de police judiciaire telles que définies par le code de procédure pénale.

Dans un contexte où le ministère de l'Intérieur éprouve des difficultés pour recruter des officiers de police judiciaire, la mission a pu constater la perte générale d'intérêt pour les fonctions d'investigation, et plus particulièrement pour les enquêtes économiques et financières. La mission défend donc la valorisation des parcours des enquêteurs réalisant des enquêtes patrimoniales, à travers l'instauration d'une prime corrélée au taux d'enquêtes patrimoniales réalisées.

Outre le déficit de personnel, la mission a été témoin d'un véritable découragement des enquêteurs face à l'apparente complexité des procédures d'enquête patrimoniale. La mission recommande donc de faciliter leur travail, à travers un accès étendu aux fichiers de la Direction générale des finances publiques (FICOBA, FICOVI), l'amélioration du cadre juridique des réquisitions et l'automatisation de la consultation des fichiers patrimoniaux.

La mission préconise de saisir plus efficacement et de mieux confisquer (IV).

Confrontée au niveau encore élevé des frais de justice, notamment des frais de gardiennage des avoirs saisis, la mission a constaté que l'organisation actuelle des juridictions ne permettait pas de gérer les saisies de manière efficace. Dans ce contexte, la mission préconise la mise en place d'un délai restrictif de 3 mois, au cours duquel les magistrats statueraient sur le sort des biens saisis, en décidant s'ils doivent être conservés pour leur valeur probatoire, vendus, attribués aux forces de l'ordre ou à des associations ou détruits. L'instauration de cette procédure permettrait ainsi de marquer la différence entre les saisies à valeur probatoire et les saisies à valeur confiscatoire.

Lors de ses déplacements, la mission a également pu constater l'apport considérable des assistants spécialisés dédiés aux saisies et confiscations au sein des juridictions. Ces professionnels, présents au quotidien, sont unanimement plébiscités par les magistrats qui bénéficient de leur assistance. La mission recommande donc de renforcer leurs effectifs, en déployant en binôme des assistants spécialisés dédiés à ces problématiques au sein des juridictions du 1<sup>er</sup> groupe et des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS), et en créant des postes d'assistants spécialisés « mutualisés » au sein des cours d'appel pour soutenir les autres juridictions.

Au-delà de la question de l'efficacité des saisies, l'ensemble des acteurs auditionnés s'accordent à dire que la peine de confiscation demeure insuffisamment prononcée. De nombreux facteurs rendant aujourd'hui le prononcé de la confiscation aléatoire, la mission soutient qu'il est nécessaire d'élargir le champ de la confiscation obligatoire et de la non restitution en rendant obligatoire, sauf motivation contraire, la confiscation de l'instrument, de l'objet et du produit de l'infraction.

---

Les travaux de la mission soulignent la nécessité d'améliorer l'exécution des décisions de confiscation et les conditions de redistribution (V)

Confrontée au fait que les juridictions ne prononcent pas de peine de confiscation lorsque les saisies n'ont pas été opérées préalablement, la mission préconise l'instauration d'une procédure d'enquête post-sententielle. Limitée à certaines infractions spécifiques, elle permettrait aux enquêteurs d'identifier le patrimoine du condamné postérieurement à la décision.

Les auditions réalisées dans le cadre de la mission ont souligné l'existence de multiples fonds de concours alimentés par l'AGRASC, qui coexistent sans avoir de cohérence entre eux. Face au manque d'efficacité et de lisibilité du dispositif actuel, la mission recommande la suppression de l'ensemble des fonds de concours, et la réintégration de l'intégralité des sommes au budget général de l'Etat. L'intéressement des services concernés se ferait ainsi de manière annuelle, sous forme de crédits budgétaires labellisés « avoirs criminels » et fléchés vers les programmes des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Action et des Comptes publics et des Solidarités.

Le bénéfice des confiscations des avoirs criminels revient actuellement de manière exclusive au budget général de l'Etat. Pourtant, certains Etats européens sont parvenus à mettre en place des mécanismes de réaffectation sociale des biens confisqués. Dans ce contexte, la mission soutient la mise en œuvre en France d'un dispositif de réaffectation des biens saisis au profit des associations. Outre le fait qu'elle permette de priver les condamnés des richesses accumulées illégalement, l'affectation de biens immobiliers à des associations permettra d'aider les populations qui ont le plus souffert des agissements délictueux.

Enfin, la mission préconise la mise en œuvre d'un dispositif innovant de restitution des « biens mal acquis » (VI).

La mission a pu constater que la notion de « biens mal acquis », qui correspond aujourd'hui à une réalité de faits, ne correspond à aucune catégorie juridique existante. Afin de remédier à cette situation, et de faciliter le travail des enquêteurs et des juridictions dans les affaires dites « de biens mal acquis », la mission recommande de clarifier les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale en la matière. Ainsi, les auteurs de l'infraction seront définis comme les personnes politiquement exposées à l'étranger et leurs proches, et le champ infractionnel sera celui du blanchiment et du recel dans les dossiers de corruption internationale.

Afin de faire face aux spécificités de chaque affaire de « biens mal acquis », la mission recommande la mise en place d'un dispositif législatif, budgétaire et organisationnel *ad hoc* permettant la meilleure restitution possible des avoirs confisqués aux populations. Pour que ce dispositif soit le plus opérationnel et le plus efficace possible, il devra s'appuyer sur l'existant : le ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères devra être en charge des négociations des conditions de restitution des fonds avec le pays d'origine, tandis que l'Agence française de développement sera responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'audit des programmes de restitution sur le terrain. L'ensemble des projets seront financés par une ligne budgétaire dédiée aux « biens mal acquis », abondée par l'AGRASC en fonction du produit des confiscations.

---

# 1. UN CONSTAT PARADOXAL PRES DE DIX ANS APRES L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI WARSMANN

## 1.1 Malgré des outils unanimement considérés comme performants ...

### 1.1.1 Un dispositif législatif cohérent

En adoptant à l'unanimité la loi du 9 juillet 2010 *visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale* issue de la proposition de loi présentée par MM. les députés Warsmann et Geoffroy, le législateur a franchi « une étape majeure dans la construction du nouveau droit des saisies et confiscations pénales<sup>1</sup> » et enclenché « un changement profond de paradigme, en envisageant les procédures de saisie dans une perspective non plus probatoire, mais patrimoniale »<sup>2</sup>.

L'exposé des motifs de la proposition de loi posait en effet le principe qu'une peine, « pour être véritablement dissuasive », « doit pouvoir s'accompagner de la privation pour les délinquants des profits qu'ils ont pu tirer de l'infraction ».

La confiscation est envisagée comme une peine complémentaire criminelle, délictuelle ou contraventionnelle<sup>3</sup>. L'article 131-21 du code pénal recense les différentes hypothèses dans lesquelles cette peine peut être prononcée ainsi que l'objet sur lequel elle porte :

- pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse, la confiscation porte sur le bien en lien avec l'infraction (instrument de l'infraction, produit direct ou indirect de l'infraction ou encore objet de l'infraction) ;

- pour les crimes ou les délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, la confiscation « en valeur » peut porter sur un bien sans lien direct avec l'infraction lorsque l'origine du bien ne peut être justifiée ;

- pour les crimes et délits qui le prévoient, la confiscation peut porter sur un bien sans rapport avec l'infraction. C'est le cas de la confiscation de patrimoine, en tout ou partie. Cette peine est encourue sans qu'il soit besoin d'établir que le bien a été acquis illégalement ou qu'il ait un lien avec l'infraction. Il suffit que le condamné soit propriétaire du bien ou qu'il en ait la libre disposition, sous réserve du droit du tiers propriétaire de bonne foi.

- confiscation obligatoire des objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite, que le condamné soit ou non propriétaire du bien.

Successivement enrichi<sup>4</sup>, le dispositif législatif couvre aujourd'hui un large spectre : que l'infraction soit de nature économique ou financière, qu'elle entre dans le champ de la criminalité organisée ou qu'elle s'inscrive dans la délinquance « du quotidien », que le bien soit en lien avec l'infraction comme en étant l'instrument, l'objet ou le produit direct ou indirect ou au contraire, sans lien direct avec les faits (confiscation de biens en valeur ou encore de tout ou partie du patrimoine), que la confiscation porte sur un bien meuble ou immeuble, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis.

---

<sup>1</sup> Avant l'adoption de cette loi, le code de procédure pénale prévoyait la possibilité de prendre, selon les procédures civiles d'exécution, des mesures conservatoires sur les biens de la personne mise en examen d'un chef d'infraction prévue par le régime de la criminalité organisée.

<sup>2</sup> Lionel Ascensi, *Droit et pratique des saisies et confiscations pénales*, Dalloz 2019-2020, p.7. Lionel Ascensi, est Docteur en droit, conseiller référendaire à la chambre criminelle de la Cour de cassation et maître de conférence associé à l'Université d'Angers.

<sup>3</sup> Article 131-10 du code pénal

<sup>4</sup> Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines a élargi les possibilités de saisies et confiscations ; loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande

---

Les praticiens rencontrés par la mission sont donc unanimes sur la qualité du dispositif législatif et son exhaustivité. Des propositions d'amélioration législatives sont cependant régulièrement émises pour tenir compte des difficultés d'application des textes révélées par la pratique et conduisent à des ajustements législatifs. C'est ainsi que la loi du 23 mars 2019 a unifié les procédures applicables aux saisies spéciales (réalisées par le parquet ou non), en prévoyant désormais que la saisie est ordonnée par le juge des libertés et de la détention saisi par le parquet<sup>5</sup> ; à l'exception des saisies spéciales de patrimoine.

La loi du 9 juillet 2010 a également modifié le paysage institutionnel en prévoyant la création d'une agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

### ***1.1.2 L'AGRASC, une agence reconnue***

Pour l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, quel que soit leur ministère de rattachement, l'AGRASC est devenue, en moins de dix ans, un acteur reconnu et incontournable du dispositif de saisie et de confiscation des avoirs criminels.

Le statut, l'organisation, le financement et les missions de l'Agence sont prévus par les articles 706-159 et suivants du code de procédure pénale (CPP).

Etablissement public administratif (EPA), l'AGRASC est placée sous la double tutelle du ministère de la Justice et du ministère de l'Action et des Comptes publics<sup>6</sup>. Elle est administrée par un conseil d'administration présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire<sup>7</sup>. Son mode de financement, atypique (cf. infra), est précisé par l'article 706-163 du CPP.

Forte de 37 agents issus de quatre ministères<sup>8</sup> et affectés à l'un des trois pôles de l'Agence<sup>9</sup>, l'AGRASC remplit des missions prévues par le code de procédure pénale : gestion des avoirs criminels saisis et confisqués, redistribution du produit des confiscations, formation et assistance.

L'AGRASC assure, sur mandat de justice<sup>10</sup>, la gestion de :

- Tout type de bien dont la conservation ou la valorisation nécessite des actes particuliers : ainsi, l'Agence se voit confier des biens tels que les navires ou les véhicules de luxe, dont la conservation par les juridictions s'avèrerait inadaptée ;

délinquance économique et financière a encore amélioré le dispositif ; loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale ; loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) ; loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation pour la justice 2019/2022 ;

<sup>5</sup> Dans le régime antérieur, les saisies spéciales, hors saisie du patrimoine, étaient ordonnées par le parquet après autorisation du juge des libertés et de la détention (article 706-150, 706-153 et 706-158 du CPP).

<sup>6</sup> Article 706-159 du CPP.

<sup>7</sup> Article 706-162 du CPP

<sup>8</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'AGRASC était composée de 19 agents issus du ministère de la justice (4 magistrat(e)s, 2 directeurs(trices) de greffe, 10 greffier(e)s, 1 attaché(e) d'administration, 1 adjoint(e) administratif(ve), 1 contractuel(le)), 13 agents issus de ministère de l'action et des comptes publics (1 administrateur(trice) civil(e), 1 inspecteur(trice) divisionnaire des finances publiques hors classe, 3 inspecteurs(trices) des finances publiques, 5 contrôleurs(ses) des finances publiques, 1 contrôleur(e) principal des douanes, 2 agents administratif(ve)s principaux des finances publiques), 4 agents issus du ministère de l'intérieur (1 officier supérieur de gendarmerie, 2 sous-officiers de gendarmerie, 1 policier) et 1 agent, technicien(ne) de recherche et de formation issu du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>9</sup> Le pôle de gestion, le pôle juridique et le pôle opérationnel

<sup>10</sup> Article 706-160 du CPP

- Toutes les sommes saisies au cours des procédures pénales : cette compétence exclusive de l'Agence concerne les numéraires, les sommes inscrites en crédit de compte ou encore les créances saisies ;
- L'aliénation des biens ordonnée ou autorisée avant jugement. Il s'agit, là encore, d'une compétence exclusive de l'agence. A l'heure actuelle, il est possible de recourir à la vente avant jugement pour les biens dont la confiscation est prévue par la loi, dont la conservation en nature n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et dont le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien<sup>11</sup>. Le produit de la vente est alors consigné en attendant la fin de la procédure.

Conscient de la technicité du dispositif de saisie et confiscation des avoirs criminels et afin d'assurer une diffusion la plus large possible de ses compétences, le législateur<sup>12</sup> a confié à l'AGRASC une mission d'assistance aux juridictions et procureurs de la République. Dans la même veine, l'Agence mène des actions de formation.

L'Agence exerce en outre des missions d'information au profit des créanciers publics et des victimes en cas de restitution des biens au condamné afin d'assurer le paiement des créances fiscales, douanières ou encore sociales et le dédommagement des parties civiles.

En cas de condamnation définitive accordant des dommages et intérêts aux parties civiles, l'AGRASC procède à leur indemnisation par prélèvement sur les fonds ou sur la valeur liquidative des biens de son débiteur qui ont été confisqués et dont l'Agence est dépositaire.<sup>13</sup>

L'Agence peut également répartir le produit de la vente d'un bien ayant fait l'objet d'une saisie ou d'une confiscation en exécution dans le cadre d'une demande d'entraide ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère.

S'agissant de l'emploi du produit de son activité, l'AGRASC procède à l'alimentation des différents fonds de concours (cf. infra).

Enfin, l'Agence se voit confier la mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel aux fins de centralisation des décisions de saisie et confiscation dont elle est saisie et de toute information utile.

Dans le cadre de son rapport annuel, l'AGRASC est chargée de faire toute proposition de nature à améliorer le droit et la pratique des saisies et confiscation.

### ***1.1.3 Un changement de culture initié chez tous les acteurs de la chaîne pénale***

C'est d'abord par la création de structures opérationnelles, à même de procéder à des enquêtes patrimoniales, que la problématique des avoirs criminels a été abordée. Sont ainsi successivement apparus : les groupes d'intervention régionaux (GIR) en 2002 rebaptisés groupes interministériels de recherche en 2019, puis la plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC) au sein de l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) en 2005, officialisée par une circulaire interministérielle deux ans plus tard.

---

<sup>11</sup> Articles 41-5 et 99-2 du CPP

<sup>12</sup> Article 706-161 du CPP

<sup>13</sup> Article 706-3, 706-14, 706-15-1 et 706-164 CPP

---

Parallèlement à l'émergence de services d'enquête totalement ou partiellement dédiés à la question, la loi du 9 mars 2004 a instauré les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en matière de criminalité organisée et de délinquance économique et financière. Par la suite, le déploiement d'assistants spécialisés en matière de saisie et confiscation au sein de certaines juridictions a contribué à la diffusion d'une culture patrimoniale.

La mobilisation des ministères de l'Intérieur et de la Justice au sujet des avoirs criminels s'est également manifestée par la sensibilisation des enquêteurs et du monde judiciaire dès la formation initiale.

Ainsi, tous les enquêteurs bénéficient au cours de leur formation d'une sensibilisation à l'identification et à la saisie des avoirs criminels. Celle-ci peut être approfondie s'ils font le choix de se spécialiser en « enquêteur économique et financier ». Du côté des greffes, l'école nationale des greffes (ENG) offre également une sensibilisation au dispositif de saisie et de confiscation dès l'école. Quant à l'école nationale de la magistrature (ENM), elle distille au cours de la formation initiale des auditeurs, des actions de formation relatives aux avoirs criminels et propose des formations plus poussées dans le cadre de la formation continue (formation spécifique ou changement de fonction).

Consacrée comme un indicateur de performance pour les services d'enquête, la saisie des avoirs criminels a fait l'objet de plusieurs circulaires et dépêches de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)<sup>14</sup>.

Les acteurs de la chaîne pénale rencontrés par la mission se disent pleinement convaincus que le crime ne doit pas payer. Ils sont également conscients de l'enjeu que représente la mise en œuvre efficiente de la saisie et de la confiscation, d'autant plus que cette peine peut se révéler beaucoup plus redoutable pour le délinquant que la peine d'emprisonnement.

*Plusieurs acteurs auditionnés ont ainsi témoigné que des personnes condamnées à de lourdes peines cantonnaient leur appel à la seule décision de confiscation, démontrant ainsi que cette peine, qui touche leurs proches par ricochet, est moins intégrée dans le « parcours criminel » que la peine de prison.*

---

<sup>14</sup> Guide méthodologique des saisies et confiscation de 2015 ; memento « lutte contre la criminalité organisée de 2017 ; DACG focus sur les saisies et confiscations en matière de douane et de contributions indirectes ; dépêche du 11 avril 2018 relative à l'amélioration du dispositif de saisies et confiscations créant les référents saisie et confiscation ; dépêche du 20 mars 2017 relative à la saisie et à la confiscation des avoirs criminels ; note conjointe DSJ / DACG du 13 février 2014 concernant la mise en œuvre du dispositif exceptionnel de transfert à l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) des sommes saisies ; circulaire interministérielle du 11 septembre 2013 portant application de la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation de la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) relative aux conditions de mise en œuvre de la procédure d'affectation aux services d'enquête de véhicules saisis avant jugement ; dépêche du 10 juin 2013 relative à la saisie de sommes en numéraire de faible montant ; circulaire du 16 juillet 2012 relative à la présentation des dispositions quant à l'exécution des peines de confiscation de la loi n°2010-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ; circulaire conjointe DACG/DSJ du 3 février 2011 relative à la mise en place de l'AGRASC ; circulaire du 22 décembre 2010 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale ; circulaire du 22 décembre 2010 relative à la présentation des dispositions spécifiques de la loi n°2010-768 du 9 juillet 2010 visant à permettre l'exécution transfrontalière des confiscations en matière pénale ; circulaire interministérielle du 15 mai 2007 relative à la création d'une plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) ; instruction interministérielle du 21 février 2005 relative à l'affectation gratuite à certains services de l'état de biens mobiliers confisqués.

---

Bien que rattachée à ses débuts à la délinquance économique et financière et à la grande criminalité organisée, l'intérêt du dispositif de saisie et de confiscation des avoirs criminels semble avoir aussi été perçu, dans une moindre mesure, dans la lutte contre la délinquance de moyenne intensité. Les statistiques des saisies et des confiscations confirment que tous les types d'infractions sont susceptibles de donner lieu à l'utilisation de ce dispositif.

Les services d'enquête apparaissent motivés par la saisie des avoirs criminels comme le prouve le montant des saisies réalisées en 2018 : la saisie de 645 338 072 € représente une évolution de 32% depuis 2015.

Ce changement de culture est également perceptible lorsque l'on s'intéresse aux confiscations : près de 60 000 mesures de confiscation ont été prononcées par les tribunaux correctionnels en 2017. Une même condamnation pouvant prévoir plusieurs mesures de confiscation, ce sont en tout 48 000 condamnations qui ont été assorties d'une confiscation en 2017 soit 9% de l'ensemble des condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels. Le nombre des peines de confiscation est également en hausse constante, comme en témoigne le tableau ci-après :

#### Mesures de confiscation prononcées entre 2013 et 2017

Année	2013	2014	2015	2016	2017*
Mesure de confiscation	48 781	50 431	59 092	60 709	61 213

\*2017 : données provisoires. Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP

### 1.2 ... un dispositif d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels insuffisamment efficace

Pour juger de l'efficacité du dispositif de saisie et confiscation des avoirs criminels, la mission a objectivé ses constats, notamment en exploitant les données statistiques disponibles. Or, elle s'est heurtée à une difficulté méthodologique majeure liée à l'absence de statistiques centralisées.

Ainsi, chaque acteur dispose d'un outil statistique qui lui est propre. Police, gendarmerie, PIAC, ministère de la justice et plus particulièrement DACG (PEPP) et secrétariat général (SDSE), AGRASC ne partagent ni les mêmes systèmes d'information, ni les mêmes méthodes de comptage, ni les mêmes finalités dans l'exploitation des données. Ces divergences engendrent des difficultés dans l'exploitation des données statistiques. A titre d'exemple, on peut relever que les services d'enquête comptabilisent le montant des saisies en valeur, là où le ministère de la justice comptabilise le nombre de décisions de confiscation prononcées par les juridictions.

Le facteur temps doit aussi être pris en compte. Il n'est ainsi pas possible de déterminer quand une saisie réalisée au stade de l'enquête fera éventuellement l'objet d'une confiscation à l'issue de la procédure judiciaire, dont on ne peut par ailleurs pas anticiper la durée. A l'inverse, les confiscations prononcées l'année N, sont le résultat de saisies réalisées antérieurement, sans que la date de l'année de la saisie ne puisse être connue, sauf à aller rechercher dans chaque procédure.

### ***1.2.1 Le recours à l'appréhension des avoirs criminels n'est pas encore un réflexe***

Applicable à un large spectre (cf. supra 1.1.1), le dispositif d'appréhension des avoirs criminels reste néanmoins majoritairement utilisé dans des procédures entrant dans le champ des infractions économiques et financières : en 2018, 60% des saisies réalisées par les services d'enquête relevant de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) l'étaient dans des dossiers économiques et financiers, les statistiques allant jusqu'à 70% pour les procédures traitées par la direction générale de la police nationale (DGPN).

Ce sont essentiellement des services enquêteurs spécialisés qui procèdent à la saisie des avoirs criminels. Ainsi, pour la police nationale, la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) a effectué 72,75 %<sup>15</sup> du montant total des saisies effectuées par la police nationale, loin devant la direction centrale de la sécurité publique<sup>16</sup>. Dans la même logique, sur les 16 enquêtes dont elle a été saisie en 2018, la PIAC n'a travaillé qu'à une reprise avec un service de police hors office central et à deux reprises avec des unités de gendarmerie nationale<sup>17</sup>. Enfin, les GIR ont réalisé à eux seuls un tiers des saisies soit un montant de 215 M€<sup>18</sup>.

PIAC, faisant de « l'artisanat d'art », et GIR se concentrent donc sur le haut du spectre criminel. Si ce choix peut s'expliquer par la volonté de consacrer les moyens de haute technicité aux affaires les plus complexes, cette spécialisation ne participe pas à la diffusion des savoirs et des techniques d'enquête.

Cause ou effet, la formation en matière d'identification et de saisie des avoirs criminels destinée aux enquêteurs prend la forme de modules spécifiques de formation continue : formation DEFI pour « délinquance économique et financière » à la DGGN et brevet d'investigateur en matière économique et financière (IMEF) à la DGPN.

Il en va de même pour les magistrats. Les parquets constatent que les saisies sont largement circonscrites à la délinquance et la criminalité organisées, qui s'avèrent plus que d'autres, génératrices de profits pour leurs auteurs<sup>19</sup>. Cela explique les données du ministère de la justice, selon lesquelles une peine de confiscation est prononcée dans 46% des affaires de trafic de stupéfiants<sup>20</sup>. La temporalité de l'enquête dans ces domaines semble être la plus à même de permettre la réalisation des investigations patrimoniales ; les procédures étant abordées dès leur origine sous le double prisme de l'enquête sur les infractions et de l'enquête patrimoniale.

Dans la délinquance de moyenne intensité la mission déplore que le dispositif législatif, pourtant largement applicable, demeure encore trop rarement utilisé. Perçu comme complexe juridiquement et chronophage, le recours à la saisie des biens ou des avoirs reste marginal dans les brigades territoriales et les services de sécurité publique. La nécessité de devoir procéder à des investigations patrimoniales et à des saisies peut même être utilisée comme un argument pour solliciter la saisine d'un service plus spécialisé.

---

<sup>15</sup> Soit 282,385 M€

<sup>16</sup> Avec 45,92 M€

<sup>17</sup> Rapport d'activité des GIR 2018

<sup>18</sup> Rapport d'activité des GIR pour l'année 2018

<sup>19</sup> Rapport annuel du ministère public pour l'année 2018

<sup>20</sup> Source SID-Cassiopée, traitement PEPP

---

Seuls ou en co-saisine, les services de la sécurité publique ne contribuent que faiblement à l'appréhension des avoirs criminels : ils n'ont été qu'à l'origine de 11% des saisies patrimoniales réalisées en co-saisine avec les GIR. Cependant, le rapport d'activité des GIR de 2018 souligne que « *un réservoir important existe toujours au niveau de la Sécurité Publique, qui détient une marge de progression considérable, eu égard à son dimensionnement* ». C'est également l'analyse de la PIAC, qui observe dans son rapport d'activité 2018 que « *le montant des saisies réalisées par cette direction [DCSP] ne connaît plus le même rythme de progression que les années précédentes<sup>21</sup>* » et relève que « *la marge de progression reste importante au regard du nombre très élevé des infractions de petite et moyenne délinquance qu'elle traite* ».

Quant à l'AGRASC, en dehors des ventes avant jugement, son intervention est limitée par la loi et la pratique à la gestion des biens d'une particulière complexité ou d'une certaine valeur. Là encore, il est clair que la structure actuelle de l'Agence ne lui permet pas d'étendre son champ d'action à l'ensemble des biens saisis. Mais en excluant la délinquance de moyenne intensité de son intervention, elle freine la diffusion des bonnes pratiques au cœur de la justice pénale du quotidien. Afin de rationaliser son intervention, l'Agence met également en garde enquêteurs et magistrats contre les saisies de faible valeur<sup>22</sup>. Sur le long terme, un tel message risque de conduire à l'autocensure des professionnels.

*Des professionnels rencontrés en juridiction ont ainsi mis en avant leur gestion vertueuse des saisies en revendiquant un recours au dispositif limité aux affaires importantes.*

Enfin, même en cas de saisie d'un bien dans le cadre d'une procédure de moyenne envergure, sa confiscation est trop souvent aléatoire. Si la mission n'a pas été à même de quantifier le différentiel entre saisies opérées et confiscations prononcées, l'ensemble de ses interlocuteurs s'accordent à dire que nombres de saisies ne sont pas suivies de confiscation<sup>23</sup>.

### **1.2.2 Une coopération internationale hétérogène**

L'efficacité du dispositif d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels passe également par sa capacité à appréhender la dimension internationale de la problématique.

En effet, la criminalité à but lucratif, qu'elle concerne les réseaux criminels structurés ou même les délinquants de plus faible envergure, a indéniablement pris une dimension internationale. Que ce soit au travers d'opérations complexes d'investissement ou de dissimulation des avoirs, ou plus prosaïquement par les liens directs avec un pays étranger, les avoirs criminels quittent fréquemment le territoire national car ils y sont plus aisément repérables et saisissables que dans d'autres pays.

Evaluer le montant des avoirs issus des infractions commises sur le territoire national et transférés ou investis à l'étranger est impossible. Mais l'enjeu est clairement identifié par les acteurs : maintenir l'efficacité et la crédibilité de la lutte contre l'enrichissement criminel passe par la mise en œuvre de dispositifs répressifs ayant une portée hors du territoire national.

<sup>21</sup> En 2018, le montant total des saisies réalisées par la DCSP s'élève à 45 926 087€ contre 47 818 633€ en 2017 soit une légère baisse de 4%.

<sup>22</sup> Rapport d'activité de l'AGRASC 2018

<sup>23</sup> Lors de son audition, la DGGN a indiqué penser que ce différentiel était de 30%.

Conscients de cet enjeu, les auteurs de la loi du 9 juillet 2010 ont introduit des dispositions normatives nécessaires à une meilleure coopération internationale<sup>24</sup>.

Enquêteurs et magistrats disposent d'une multiplicité d'outils de coopération. A côté des instruments de droit commun que sont les conventions de l'Union européenne<sup>25</sup> ou du conseil de l'Europe<sup>26</sup> et les conventions bilatérales ou les dispositions des articles 694 et suivants du code de procédure pénale, la France dispose également de cadres plus spécifiques<sup>27</sup>.

Les interlocuteurs de la mission ont salué l'existence de ces instruments de coopération mais l'ont aussi alertée sur leur (encore) trop faible efficacité, surtout en dehors de l'Union européenne. Le rapport d'activité de la PIAC met en évidence la prépondérance des échanges avec les pays européens. Ainsi, les 5 pays les plus sollicités via la PIAC en 2018 sont tous des pays de l'Union et représentent à eux seuls, plus de la moitié des demandes de concours adressés par la France<sup>28</sup>.

La conduite d'investigations patrimoniales et l'exécution de décisions de saisie et de confiscation à l'étranger nécessitent tout d'abord d'identifier l'outil d'entraide le plus adapté. Les sites de la PIAC et de la DACG mettent à la disposition des enquêteurs et des magistrats la liste des instruments de coopération en vigueur pour chaque pays. Un contact direct avec le bureau de l'entraide pénale internationale, les officiers de sécurité ou les magistrats de liaison en poste dans le pays concerné est le plus souvent recommandé pour déterminer le cadre de coopération adapté, l'autorité étrangère compétente et le contenu de la demande. Cependant, cette démarche peut s'avérer chronophage et complexe pour les services et les juridictions moins spécialisés.

Une fois la demande d'entraide formulée et adressée, son traitement par le pays requis peut s'avérer particulièrement long voire parfois impossible. Les difficultés sont multiples : elles peuvent être liées à une trop grande disparité entre les systèmes juridiques, à un manque de moyens voire s'apparenter à un manque de volonté de l'Etat requis.

Le succès des demandes d'entraide pénale s'avère donc extrêmement aléatoire.

Dans ces conditions, les professionnels reconnaissent qu'ils s'autocensurent parfois et préfèrent ne pas perdre de temps à envoyer une demande d'entraide.

---

<sup>24</sup> Ainsi, la décision-cadre 2006/763/JAI du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation a été transposée. S'agissant des dispositions applicables hors de l'Union européenne, les lois n°90-1010 du 14 novembre 1990 et n°96-392 du 13 mai 1996 ont été codifiées et leur portée étendue ; Circulaire DACG du 22 décembre 2010 présentant la loi du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale JUS-D-1033289C- CRIM-10-29-CAB-22.12.2010.

<sup>25</sup> Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne

<sup>26</sup> Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe du 20 avril 1959

<sup>27</sup> Ainsi, la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ; la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée dite de Palerme adoptée à New-York le 15 novembre 2000 ; la convention des Nations Unies contre la corruption dite de Merida du 31 octobre 2003 ; la convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ; la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme ; le règlement 2018/1805 du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation des avoirs ; les décisions cadres relatives à l'exécution dans l'Union Européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve et à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation à compter du 19 décembre 2020.

<sup>28</sup> Espagne, Belgique, Portugal, Allemagne et Roumanie totalisent 262 échanges sur 503 réalisés. Source : rapport 2018 de la PIAC.

---

La mission déplore enfin que les chances de voir aboutir une demande de coopération dépendent fréquemment des relations personnelles que tel enquêteur ou tel magistrat entretient avec tel ou tel homologue étranger. Les contacts directs avec une autorité locale restent manifestement le meilleur moyen d'obtenir l'exécution de la requête. Or, ce « carnet d'adresse » n'est pas partagé par tous les acteurs de l'identification et de la saisie des avoirs criminels, au risque de voir échouer certaines procédures.

*Plusieurs interlocuteurs de la mission ont signalé l'absence de coopération systématique d'un pays alors qu'un chef de service a indiqué obtenir des résultats positifs par ses contacts avec un responsable dudit pays.*

De l'aveu même de la Chancellerie, il s'avère difficile d'évaluer l'efficacité de la coopération internationale en matière de saisie et confiscation des avoirs, alors même qu'elle constitue un enjeu majeur dans ce domaine.

### **1.2.3 Un dispositif dont la rentabilité pourrait être améliorée**

Il existe des statistiques précises et détaillées sur le nombre et la valeur des saisies effectuées. Celles-ci sont facilement accessibles, puisque les services enquêteurs qui en sont à l'origine tiennent une « comptabilité » de leurs actions. En revanche, il est très difficile, en dehors des avoirs gérés par l'AGRASC, de connaître le montant total des confiscations reversé au budget général de l'Etat (BGE).

Le montant total des avoirs criminels saisis en 2018 par la police et la gendarmerie nationales s'élève à 645,338 M€<sup>29</sup>, soit une augmentation de 19% par rapport à 2017.

#### **ÉVOLUTION DES AVOIRS CRIMINELS SAISIS PAR LES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE**

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Police	195	256	458	421	291	329	388
Gendarmerie	97	101	134	162	230	211	257
Total	292	357	592	583	521	540	645

*Source : rapports annuels de performance de la mission « sécurités ».*

Les statistiques des services enquêteurs permettent également de connaître, dans le détail, la typologie des biens saisis. On observe ainsi le poids des saisies immobilières : elles représentent 52,63 % de la valeur totale des saisies, mais seulement 1,51 % des saisies en nombre avec une valeur unitaire de 527 K€. A l'inverse, la saisie des biens relevant de la catégorie « multimédia/électroménager » représente une part très significative du nombre des saisies (20,58 %), mais ne compte que pour 0,58 % en valeur dans le total des saisies, avec une valeur unitaire de 428 €.

Il faut noter que le chiffre global des saisies a plus que doublé en 7 ans (292 M€ en 2012) et que le montant cumulé des saisies sur les quatre dernières années s'élève à 2 195,11 M€ selon les éléments communiqués par la DGPN (police et gendarmerie). Ce montant global laisse donc penser que le système français de saisie et de confiscation apporte des sommes très importantes au BGE.

---

<sup>29</sup> 670,83 M€ en ajoutant les saisies exceptionnelles non intégrées dans les statistiques annuelles pour ne pas fausser les comparaisons avec les années précédentes

La réalité est plus difficile à appréhender puisque ces chiffres représentent la valeur estimée, par les services enquêteurs, des saisies. Conçus comme un indicateur du PAP du programme police, les procédures d'évaluation choisies pour en rendre compte ne sont pas neutres.

S'agissant du montant des confiscations, la mission s'est heurtée à plusieurs difficultés méthodologiques :

- Le seul outil exhaustif dont dispose le ministère de la justice est le casier judiciaire national, mais il ne recense que le nombre de peines de confiscation prononcées et pas la nature ou le montant des avoirs confisqués ;
- L'AGRASC dispose de données précises quant à la nature et au montant des avoirs confisqués, mais cet outil ne couvre que le champ d'intervention de l'Agence ;

Les mouvements du compte que l'Agence possède auprès de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) retracent son activité<sup>30</sup>.

	MONTANT DES SAISIES	MONTANT DES SOMMES SORTIES DU COMPTE DE L'AGRASC <sup>31</sup>	MONTANT DES SOMMES REVERSEES A L'ETAT (BGE)	MONTANT DES SOMMES REVERSEES (MILDECA ET FDC)
<b>2015</b>	487 985 599 €	62 706 005 €	7 968 937 €	13 192 660 €
<b>2016</b>	521 607 656 €	98 440 400 €	10 208 565 €	14 729 575 €
<b>2017</b>	540 184 680 €	63 732 493 €	5 576 633 €	16 249 268 €
<b>TOTAL</b>	<b>1 549 777 935 €</b>	<b>224 878 898 €</b>	<b>23 754 135 €</b>	<b>44 171 503 €</b>

Source : rapport d'activité de l'AGRASC, 2017

- Le travail de comparaison entre saisies et confiscations est encore compliqué par la nécessité de prendre en compte la durée de la procédure, le montant des confiscations de l'année N ne correspondant donc pas au montant des saisies de la même année ;
- La valeur d'estimation du bien saisi n'est pas la valeur de réalisation du bien confisqué vendu : la valeur d'un véhicule se dépréciera dans le temps, idem d'un immeuble grevé d'hypothèque.

En l'absence d'un outil centralisé de suivi, il n'est donc pas possible d'établir le différentiel entre saisies opérées et confiscations réalisées. Les interlocuteurs de la mission ont unanimement souligné l'importance de ce différentiel sans pouvoir le chiffrer.

On peut résumer ainsi la situation : « *on saisit par centaines de millions, on confisque par dizaines* ».

Pour évaluer l'efficacité du dispositif, la mission s'est également intéressée au coût engendré par la conservation et la gestion des biens appréhendés, depuis leur saisie, jusqu'à leur vente.

<sup>30</sup> Conformément à l'article R 54-8 du CPP, les sommes saisies et les sommes issues de l'aliénation des biens, soit par vente avant jugement, soit par vente des biens immobiliers confisqués.

<sup>31</sup> Les sorties sont constituées des sommes issues du produit des confiscations versées au budget général de l'Etat, à la MILDECA, aux parties civiles, aux créanciers publics, restituées aux mis en cause ou à l'Agence.

Les coûts varient selon le type de bien :

- Pour les biens meubles, il s'agit des frais de stockage. Suivant leur catégorie, ces biens seront conservés dans l'enceinte du palais de justice ou auprès de prestataires privés.

La mission a particulièrement porté son attention sur la question des véhicules, dont les tarifs de garde journalière sont fixés de manière règlementaire<sup>32</sup>. Le total des frais de garde des véhicules s'élève à 22,535M€ pour l'année 2018, soit peu ou prou le montant des sommes reversées par l'AGRASC à l'Etat sur la même période, à travers le BGE ou les fonds de concours.

S'agissant de la vente des véhicules, la Direction nationale des interventions domaniales (DNID) estime qu'il s'écoule en moyenne 59 jours entre la proposition de remise aux Domaines et la vente<sup>33</sup>. Ce délai moyen, raisonnable, ne rend cependant pas compte de la réalité.

*A titre d'exemple, une étude effectuée sur une vente réalisée le 21 mai 2019 au commissariat aux ventes de Saint-Maur fait état d'un délai moyen de 423 jours entre la date de saisie du bien et la date de sa mise en vente effective.*

Enfin, il faut souligner que 70 % des véhicules adressés pour vente aux Domaines sont refusés par eux, car considérés comme invendables. Ils ont donc été conservés et seront détruits aux frais de l'Etat en pure perte.

- Pour les immeubles, il s'agit essentiellement du coût de leur entretien.

L'AGRASC estime à 18 mois en moyenne la durée de la période entre le prononcé du jugement de confiscation et la vente effective du bien. Elle souligne que le jugement de confiscation ne vaut pas titre d'expulsion, l'expulsion qui restant soumise au droit commun.

Or, selon l'AGRASC : « l'une de ces difficultés et sans doute la plus importante tient à l'occupation irrégulière des lieux, laquelle fait obstacle à la possibilité de vendre le bien libre de toute occupation et de tout meuble dans des délais raisonnables.

*Il faut rappeler que la confiscation pénale est prononcée dans le cadre d'affaires judiciaires souvent graves, avec des personnes condamnées qui sont loin d'obtempérer spontanément à l'exécution de cette confiscation. Cela donne lieu très souvent à des manœuvres multiples pour retarder voire empêcher la vente des biens immobiliers confisqués ».*

Durant ce délai, l'AGRASC gestionnaire du bien immobilier au nom de l'Etat doit payer son entretien courant et, le cas échéant, les charges de copropriétés. C'est ainsi que les frais de gestion des biens immobiliers ont été de 600 000 € en 2017, de 800 000 € en 2018 et seront supérieurs à 900 000 € en 2019<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> L'article R 147 du CPP fixe ainsi le montant pour les véhicules poids lourds d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes à 6,10 euros, les voitures particulières et les autres véhicules poids lourds à 3,20 euros, et les autres véhicules immatriculés à 2,44 euros.

<sup>33</sup> Ce délai est comparable aux autres ventes de véhicules par les Domaines.

<sup>34</sup> Source AGRASC

## 2. LEVER LES FREINS ET PARACHEVER LE DISPOSITIF

### 2.1 Redéfinir les acteurs de l'identification et de la saisie pour mettre en œuvre une politique offensive à l'échelle nationale

#### 2.1.1 *Au niveau ministériel, définir une politique cohérente et volontariste*

La politique d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels doit être appréhendée comme un tout : pour que la sanction patrimoniale soit efficace, le travail doit commencer dès les premières investigations puis se poursuivre par une décision de saisie puis de confiscation et enfin d'exécution de la décision.

Ce travail constitue une chaîne indivisible associant les ministères de l'Intérieur (police, gendarmerie), de l'Action et des Comptes publics (douanes, police fiscale), de la Justice et l'AGRASC sous tutelle interministérielle.

La mission considère que ce travail interministériel est largement insuffisant faute d'impulsion et de pilotage à un niveau décisionnel.

#### **Proposition 1**

Définir et mettre en œuvre une stratégie interministérielle en matière d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels, partagée dans le temps entre les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Action et des Comptes publics.

Des réunions annuelles constitueront des instances de réflexion et d'échanges, chargées de définir les priorités et les objectifs de cette politique, qui seront ensuite déclinés sous forme de plan d'actions dans chaque ministère.

La mission insiste cependant sur le rôle prépondérant du ministère de la Justice, la confiscation d'avoirs criminels étant une peine prévue par le code pénal.

La politique pénale définie par la chancellerie doit être clairement conçue et exposée au niveau national. Les outils élaborés par la DACG ont jusqu'à présent été essentiellement consacrés à la présentation des dispositifs législatifs et des circuits organisationnels (cf supra) sans réelle mise en perspective. Ils ont parfois même soumis les magistrats à des injonctions paradoxales : en effet, priver les délinquants des profits générés par leur activité suppose de recourir à un dispositif encore trop coûteux dans un contexte de maîtrise des frais de justice.

De son côté, le ministère de l'Intérieur doit repenser les doctrines d'emploi de ses services dans le domaine de l'identification des avoirs criminels : PIAC, CeNAC, CeRAC, GIR et services de police judiciaire et de sécurité publique, fonctionnent tous dans leur couloir de nage, parfois même de manière concurrente.

A titre d'exemple, la mission constate que le comité de pilotage national des GIR, instance de coordination censée unifier leurs pratiques, s'est réuni pour la dernière fois le 19 juillet 2011, il y a plus de 8 ans.

En outre, alors que le ministère de l'Intérieur a fait du montant des saisies un indicateur de performance des services d'enquête, la mission s'inquiète du manque de moyens qui leur sont alloués dans ce domaine (cf. infra) mais surtout d'un fonctionnement trop cloisonné et réservant les forces vives au haut du spectre.

**Proposition 2**

Inciter les ministères de la Justice et de l'Intérieur à s'emparer du sujet de la saisie et de la confiscation des avoirs criminels, en déclinant de manière opérationnelle les orientations définies par les réunions annuelles :

- pour le ministère de la Justice, en élaborant une politique pénale nationale efficiente en matière de saisie et de confiscation
- pour le ministère de l'Intérieur en définissant des doctrines d'emploi de l'ensemble de ses services dotés de moyens correspondant. De manière plus urgente, une attention particulière doit être portée à la coordination des GIR.

**2.1.2 Des structures du ministère de l'intérieur à mettre en cohérence**

La mission déplore le fait que les différentes entités du ministère de l'Intérieur se soient progressivement repliées sur leur « maison de rattachement » au détriment d'une action commune en matière d'identification des avoirs criminels.

Alors que la circulaire de création de la PIAC prévoyait une « *composition tripartite égale entre la police nationale, la gendarmerie nationale et les autres ministères et administrations partenaires* », au 1<sup>er</sup> janvier 2019 les effectifs de la plateforme étaient de 11 policiers et de 3 gendarmes<sup>35</sup>. La mixité souhaitée au sein de cette structure n'est donc pas respectée, ce qui renforce l'appartenance « police » de la plateforme rattachée à l'OCRGDF, lui-même identifié comme un office « police ». En ne sollicitant son concours qu'à 74 reprises en 2018 contre 243 pour la DGPN, comment ne pas conclure que les enquêteurs de la gendarmerie nationale ne se tournent que rarement vers cette plateforme ?

Cause ou conséquence, la mission constate que la DGGN a créé sa propre chaîne fonctionnelle. Composée de deux officiers placés sous l'autorité du sous-directeur de la police judiciaire, la cellule nationale des avoirs criminels (CeNAC) a été créée en 2014 et se décline en 22 cellules régionales d'identification des avoirs criminels (CeRAC), chacune composée de 2 militaires de la gendarmerie.

Cette absence de travail commun se retrouve également au niveau des 35 groupes interministériels de recherche (GIR), dont 21 sont rattachés à la DGPN et 14 à la DGGN. En conséquence, les GIR dits « police » travaillent davantage avec les services de la police nationale et les GIR dits « gendarmerie » avec les services de la gendarmerie nationale<sup>36</sup>.

Ces structures dédiées à l'identification des avoirs criminels fonctionnent en silo, sans doctrine définie et partagée, alors qu'elles ont des compétences et des missions identiques de formation, conseil et soutien aux enquêteurs de leurs maisons respectives.

Selon la mission, cet enchevêtrement nuit à la lisibilité et à la cohérence du dispositif global et pose la question d'une refonte des structures existantes.

Compte tenu des réflexions en cours au sein du ministère de l'Intérieur susceptibles d'avoir des incidences directes sur les structures décrites, la mission limitera cependant ses propositions aux améliorations indispensables en l'état.

<sup>35</sup> Rapport d'activité de la PIAC 2018 : le service était composé de 5 policiers et de 5 gendarmes en 2005, puis de 9 policiers et 6 gendarmes en 2014.

<sup>36</sup> Rapport d'activité des GIR 2018

**Proposition 3**

Mettre fin au fonctionnement en silo, au sein du ministère de l'Intérieur, des différentes structures concourant à la politique d'identification et de saisie des avoirs criminels.

Cette transformation passe par la redéfinition de leur doctrine d'emploi, en s'assurant de leur coordination et en veillant au respect d'une composition paritaire.

### ***2.1.3 Instaurer un nouveau partage de compétences entre les structures du ministère de l'Intérieur et l'AGRASC sur leurs missions communes***

La question d'une fusion de la PIAC et de l'AGRASC est posée depuis plusieurs années, y compris dans la lettre de mission ayant conduit au présent rapport.

Cette question est induite par la coexistence de compétences et/ou de missions identiques aux deux entités : la formation et soutien aux professionnels, la production de statistiques et la désignation en tant que bureau de recouvrement des avoirs (BRA).

Toutefois, PIAC et AGRASC ont chacune un cœur de métier bien identifié, très spécifique et mobilisant des savoir-faire et des prérogatives propres : enquêtes aux fins de l'identification des avoirs criminels pour la première<sup>37</sup>, gestion des avoirs saisis pour la seconde. La mission considère donc que les cœurs de métier de chaque entité l'emportent sur leurs missions, certes concurrentes mais secondaires.

**Proposition 4**

Mettre en cohérence les missions de même nature au sein des deux entités, en ce qu'elles participent d'une chaîne indivisible allant de l'identification à la confiscation en passant par la saisie :

- Conception de la formation et soutien aux enquêteurs par un travail en synergie entre les différentes institutions ;
- Compétence exclusive de l'AGRASC en matière de statistique et en tant que BRA.

La conception des formations et des outils pédagogiques à destination des enquêteurs doit relever d'un travail commun, sous pilotage de l'AGRASC qui assure déjà la formation des autres acteurs. La PIAC et la CeRAC/CeNAC seront les relais de ces formations auprès des services d'enquêtes, en charge de leur mise en œuvre sur le terrain<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> En 2018, la PIAC a contribué à hauteur de 10,7% du montant total des saisies réalisées (hors biens exceptionnels n'entrant pas dans le champ des TACA) alors qu'elle n'a été saisie que de 16 procédures.

<sup>38</sup> La PIAC a réalisé en 2018, 52 formations : formation référent spécialisé avoirs criminels à destination des personnels affectés dans les PIAC territoriales, les services territoriaux de la DCPJ et de la DRPJ Paris (116 fonctionnaires sur 3 ans), un module spécifique de formation destiné aux référents avoirs criminels des directions départementales de la sécurité publique et aux formateurs zonaux (263 en 3 ans) ; conception avec la direction centrale du recrutement et de la formation de la PN de « mallettes pédagogiques » ; participation au stage enquêteurs GIR à la formation IMEF (investigateurs en matière économique et financière), à la formation lutte contre le blanchiment d'argent et formation DEFI de la DGGN.

En matière de soutien aux enquêteurs<sup>39</sup>, la même cohérence doit être recherchée. Dans une approche pragmatique, la mission souhaite que les échanges entre l'AGRASC d'une part et la PIAC et la CeRAC/CeNAC d'autre part se multiplient, afin de mettre en place un maillage opérationnel au plus près de chaque service enquêteur.

S'agissant de l'élaboration et de la diffusion des statistiques, la compétence sera impérativement être confiée à l'AGRASC. Il est régulièrement fait le reproche d'un manque de lisibilité, de cohérence et d'efficacité des outils statistiques. N'obéissant ni à la même méthodologie ni aux mêmes fins, ces outils qui devraient rendre compte d'une chaîne ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble du dispositif. La mission a pu en faire elle-même le constat. Elle estime donc indispensable de mettre fin à cette situation en centralisant cette compétence au profit de l'acteur qui aura à connaître des biens dès leur saisie (cf. infra).

Par ailleurs, la coexistence de deux bureaux de recouvrement des avoirs (BRA) français, l'un auprès de la PIAC<sup>40</sup>, l'autre de l'AGRASC interroge. La PIAC se consacre aux demandes d'identification des avoirs criminels, entrantes ou sortantes, en provenance des services d'enquête<sup>41</sup>. Elle met également en ligne des outils pédagogiques pour aider les services d'enquête français. Quant à l'AGRASC, elle intervient auprès des juridictions françaises dans leur activité de coopération pénale, entrante ou sortante et répond aux sollicitations qui sont adressées par les autorités étrangères.

Bien que neuf autres pays disposent également de deux BRA, la mission considère que cette situation peut nuire à la lisibilité et à l'efficacité du dispositif français. L'internationalisation de la criminalité constitue un défi qui nécessite une organisation unifiée. La montée en puissance de l'AGRASC la désigne naturellement comme la structure la mieux à même d'incarner le BRA français.

## 2.2 Confier à une AGRASC renforcée un rôle central

Fort des constats précédemment énoncés et du bilan positif de l'AGRASC, la mission propose que l'Agence devienne le centre de gravité du dispositif des saisies et confiscations des avoirs criminels.

L'accroissement de ses missions lui donnera la maîtrise complète de la chaîne de gestion des biens appréhendés, de leur saisie à leur confiscation. Par un déploiement en région elle agira sur le terrain, au plus près des juridictions et des services enquêteurs.

Ce changement de dimensionnement implique un renforcement de son équipe centrale et la création d'antennes de l'AGRASC dans les territoires.

La mission s'est interrogée sur la forme juridique de cette AGRASC renforcée : valait-il mieux en faire un service à compétence nationale, une agence interministérielle placée auprès du premier ministre ou maintenir son statut actuel d'établissement public administratif (EPA) ?

---

<sup>39</sup> En 2018, la PIAC a réalisé 411 missions d'assistances techniques et juridiques réalisées par téléphone ou courriel et 14 projections de personnels sur le terrain dans le cadre d'opération.

<sup>40</sup> La PIAC a procédé, à ce titre, à 679 concours opérationnels internationaux en 2018.

<sup>41</sup> La décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les BRA des Etats membres dispose dans son article 1<sup>er</sup> §1 : « chaque Etat membre met en place ou désigne un bureau national de recouvrement des avoirs aux fins de faciliter le dépistage et l'identification des produits du crime et des autres biens en rapport avec le crime qui sont susceptibles de faire l'objet d'un gel, d'une saisie ou d'une confiscation ordonnées par une autorité judiciaire compétente dans le cadre de poursuites pénales ou, dans la mesure où le droit interne de l'Etat membre concerné le permet, dans le cadre de poursuites civiles ». Le paragraphe 2 permet à l'Etat membre de désigner deux BRA.

---

La mission préconise le maintien du statut actuel d'EPA, car il apparaît nécessaire de conserver à l'Agence une personnalité morale pour lui permettre la réalisation des actes de gestion nécessaires et préserver son fonctionnement agile, en particulier en matière de ressources humaines.

### **2.2.1 Un nouvel essor pour l'AGRASC : la création d'antennes de l'Agence dans les territoires et le renforcement du siège**

#### **Proposition 5**

Créer 16 antennes régionales de l'AGRASC correspondant aux BOP des cours d'appel, qui assureront l'ensemble des missions de l'Agence au plus près des juridictions.

La mission a fait le choix d'utiliser un découpage déjà existant au sein du ministère de justice, celui des regroupements des cours d'appel au sein des 16 BOP du programme 166 « justice judiciaire ».

Ces antennes rempliront l'ensemble des missions en lien avec l'appréhension des avoirs criminels : aide, conseils et soutien opérationnel aux magistrats, assistants spécialisés et enquêteurs, gestion des saisies à visée confiscatoire et mise en œuvre des décisions de confiscation.

A l'instar du siège, les antennes devront être composées d'agents du ministère de la Justice (magistrats et greffiers), du ministère de l'Intérieur (policiers et gendarmes) et du ministère de l'Action et des Comptes publics (douaniers et agents de la DGFIP). La mission a été sensible aux difficultés rencontrées par les agents détachés de leurs ministères d'origine. L'essor de l'AGRASC devra donc s'accompagner d'une plus grande fluidité dans les mises à disposition et les détachements. De même, la progression des carrières ne devra pas être entravée et il devra leur être donné les mêmes possibilités d'avancement que dans leur corps d'origine.

#### **Proposition 6**

Conserver les accès des agents aux fichiers de leurs ministères d'origine.

La répartition des biens saisis entre antenne régionale et siège de l'AGRASC pourra se faire en fonction de la valeur et/ou de la nature du bien.

#### **Proposition 7**

Renforcer l'AGRASC au niveau central, afin d'accompagner sa régionalisation et de piloter l'ensemble du dispositif.

Il appartiendra à l'AGRASC « centrale » d'animer non seulement les antennes régionales, mais aussi la communauté des assistants spécialisés (AS) en matière de saisies et confiscation à travers des formations, des listes de diffusion, des regroupements etc.

Au-delà de ce pilotage territorial, il est nécessaire de renforcer les effectifs de l'AGRASC nationale pour répondre aux nouvelles missions qui lui seront confiées (*cf. infra*).

Le mode de fonctionnement de l'AGRASC doit continuer à évoluer. A ce titre, la mission encourage la finalisation du contrat d'objectif et de performance porté par l'Agence et ses ministères de tutelle.

### **2.2.2 L'AGRASC, acteur exclusif de la gestion des saisies et confiscation des avoirs criminels**

#### **Proposition 8**

Confier à l'AGRASC et ses antennes l'ensemble des missions de gestion des saisies et des confiscations des avoirs criminels : vente avant jugement, destruction, restitution (y compris contre paiement), attribution, réaffectation sociale et mise en œuvre de l'enquête post-sententielle.

L'AGRASC assurera également l'ensemble des missions d'expertise, d'élaboration, de collecte et de traitement des statistiques, de soutien, de bureau de recouvrement des avoirs et de formation.

#### *2.2.2.1 La gestion de l'ensemble des avoirs criminels*

Renforcée sur le plan national et dotée d'antennes régionales, l'AGRASC sera en capacité de devenir l'acteur de la gestion de l'ensemble des saisies à visée confiscatoire que ce soit des sommes d'argent, des crypto-monnaies, des valeurs, des biens meubles ou immeubles, des biens corporels ou incorporels. Quelle que soit la valeur et l'infraction support de la saisie, l'Agence sera donc compétente<sup>42</sup>.

Cette nouvelle cohérence assurera une connaissance exhaustive de l'activité des services enquêteurs et des juridictions ainsi qu'une traçabilité des opérations. Elle permettra la mise en place d'une politique unifiée de gestion des biens saisis. En tant qu'unique BRA, l'agence devra également assurer une parfaite coordination avec les services d'investigation.

L'AGRASC se verra confier la mise en œuvre des décisions de destruction ou de restitution, le cas échéant contre rachat par le délinquant. Elle exécutera également les décisions d'attribution des biens mobiliers aux forces de l'ordre, aux juridictions ou aux associations.

L'AGRASC sera confirmée dans son monopole des ventes avant jugement. Il lui sera par ailleurs confié l'exclusivité des ventes après confiscation. Dans une approche pragmatique, la mission souhaite que l'agence puisse choisir l'opérateur de vente le plus adapté. Par dérogation au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), la possibilité de procéder à des ventes de gré à gré devra être ouverte et des approches locales devront également être développées par les antennes en fonction des réalités du terrain.

En lien avec la création d'un cadre d'enquête post-sententielle (cf. infra), l'AGRASC assurera l'exécution des décisions de confiscation des biens en valeur sans assise patrimoniale actuellement de la compétence du Trésor public.

---

<sup>42</sup> Y compris s'agissant des infractions à la législation sur les stupéfiants, puisqu'actuellement, un circuit de transfert direct des juridictions vers la MILDECA des sommes saisies à ce titre coexiste avec la gestion du numéraire assurée par l'AGRASC.

#### 2.2.2.2 *Ses autres missions*

L'Agence aura un rôle d'expert dans la définition de la politique de saisie et de confiscation des avoirs criminels, au côté des ministères intéressés. A ce titre, elle participera de plein droit aux instances de pilotage dédiées au sujet (cf. supra).

L'AGRASC élaborera les outils statistiques et assurera leur cohérence pour l'ensemble de la chaîne.

En tant que structure de référence, il lui reviendra d'assurer, en collaboration avec les écoles et les ministères concernés, la conception de la formation des magistrats, des greffiers, des assistants spécialisés, des enquêteurs de la police et de la gendarmerie et sa mise en œuvre. Sous l'égide des antennes, les formations déconcentrées et communes à l'ensemble des acteurs devront être privilégiées. Elle constituera ainsi la ressource première en matière de soutien aux professionnels, enquêteurs et magistrats, grâce à la création d'une permanence.

Enfin l'AGRASC, par sa double implantation (centrale et en région) sera à même de renforcer ses partenariats avec les autres services de l'Etat dans les territoires : DGFIP, CAF, URSAFF, CPAM etc.

#### 2.2.3 *Des outils à la hauteur des missions confiées à l'AGRASC : la création d'un centre de ressources*

L'AGRASC dispose d'une application informatique d'enregistrement et de traitement des biens confiés par les juridictions pénales, nommée « base AGRASC ». Contenant des données relatives aux affaires, aux biens et à leur gestion, ainsi qu'aux mouvements financiers impactant ces biens, cette base présente aujourd'hui des insuffisances : elle ne permet ni la production de statistiques, ni la mise à disposition d'outils de pilotage.

En faisant de l'Agence l'acteur incontournable de toutes les saisies et confiscations et la destinataire de toutes les décisions relatives aux saisies et confiscations, les données contenues dans cette base vont s'accroître considérablement. La « base AGRASC » deviendra une mine d'informations précieuses et fiable sur les avoirs criminels.

Toutefois, pour que la saisie/confiscation des avoirs criminels puisse devenir une véritable politique publique, il est nécessaire que cette application informatique évolue considérablement.

Qu'il s'agisse des chiffres des services d'enquête et de ceux du ministère de la justice, tous doivent pouvoir être interconnectés et centralisés par l'AGRASC.

Des travaux d'ampleur doivent être conduits par l'Agence et les ministères concernés afin que des connexions informatiques entre les logiciels de rédaction des procédures des unités de police et de gendarmerie (LRPPN et LRGPN), l'application pénale Cassiopée et le nouvel infocentre de l'AGRASC soient mises en place. Les travaux sur la procédure pénale numérique (PPN) devront d'ores et déjà, intégrer cette dimension. Des profils plus spécialisés devront également être recrutés.

Si tous les acteurs convergent sur la nécessité de la mise en place de ce chantier, aucun n'a su proposer à la mission des pistes de réalisation concrètes en la matière.

### **Proposition 9**

Créer un centre de ressources à l'AGRASC. Il assurera, sur l'ensemble de la chaîne, des services d'enquête aux juridictions, une centralisation unique des informations relatives aux saisies/confiscations et réalisera des statistiques fiables et agrégées sur les avoirs criminels tout en constituant un outil de pilotage pour tous les acteurs.

Ce nouvel outil informatique assurera une traçabilité des biens saisis depuis l'action des officiers de police judiciaire jusqu'à la décision juridictionnelle sur le devenir de ces biens. Cette connaissance en temps réel de la situation du bien constituera une véritable avancée.

Le centre de ressources de l'AGRASC, auquel les administrations partenaires devront avoir accès, permettra aux services enquêteurs et aux juridictions d'obtenir :

-les données statistiques correspondant à leur activité, afin d'orienter le cas échéant leur action ;

-la situation des biens de leur ressort, afin de mieux suivre leurs dossiers.

Ce nouvel outil permettra à l'AGRASC de jouer pleinement son nouveau rôle et d'assumer toutes ses missions. Il sera désormais possible de connaître le ratio entre le volume de biens saisis et celui de biens confisqués et de disposer d'un panorama exhaustif et fiable des saisies et des confiscations effectuées en France (ou au bénéfice de la France à l'étranger). A l'instar de la cartographie des saisies et confiscations immobilières actuellement réalisée par l'Agence, des cartographies pourront être réalisées pour tous les biens.

#### **2.2.4 Réformer en profondeur les circuits financiers de l'AGRASC**

##### *2.2.4.1 Revoir le modèle de financement de l'Agence pour assurer une meilleure lisibilité budgétaire et en garantir la pérennité de son financement.*

Le mode de financement actuel, prévu par des dispositions du code de procédure pénale, repose uniquement sur des ressources extrabudgétaires. Il est totalement atypique pour un établissement public de l'Etat.

Les recettes, atteignant 14,25 M€ en 2018, sont constituées par :

- Un prélèvement sur les saisies et confiscations<sup>43</sup>. Son montant est plafonné, chaque année, en loi de finances. Pour 2018, ce prélèvement était de 6,306 M€ ;

- La perception des intérêts du compte détenu à la caisse des dépôts et consignations<sup>44</sup>. Ce compte génère des intérêts, versés par trimestre. Le taux actuel a été fixé par la caisse des dépôts et consignations (CDC) à 0,75%<sup>45</sup>. Pour 2018, le montant de ces intérêts était de 7,944 M€.

Ces recettes servent à financer les dépenses de l'Agence (14,11 M€ en 2018), qui sont de deux ordres :

- Le fonctionnement interne de l'Agence : 4,667 M€ se subdivisant en deux parties presque égales, les dépenses de personnel (2,327 M€) et les dépenses de fonctionnement courant (2,242 M€). La mission a cependant noté la faiblesse des dépenses d'investissement, qui ne représentent que 0,09 M€.

<sup>43</sup> Ce prélèvement est prévu par l'article 706 – 163 du CPP.

<sup>44</sup> Article 706-163 alinéa 5 du CPP

<sup>45</sup> Article L.518-23 du code monétaire et financier et arrêté du 13 octobre 2016 du directeur général de la CDC

- Les dépenses dites « d'intervention », pour un montant de 9,448 M€. Il s'agit de sommes versées au budget du ministère de la Justice (4,5 M€) et à celui de l'Intérieur (4,5 M€). Ces montants et leur fléchage précis (projet par projet) sont décidés par le conseil d'administration de l'AGRASC en fonction du montant des ressources disponibles. Ces versements sont prévus par l'article 706-161 alinéa 3 du CPP qui dispose : « *l'Agence peut également verser à l'Etat des contributions destinées au financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité* ». Il s'agit d'un financement perçu comme un système « d'intéressement » des acteurs de terrain.

L'analyse de ces chiffres montre que l'Agence n'utilise pour conduire ses actions « cœur de métier » qu'environ 33% de ses recettes, le restant correspondant au financement des contributions aux deux ministères.

Si l'on peut considérer qu'il s'agit là d'une gestion « sobre », selon les termes même de la Cour des comptes, plusieurs points de faiblesse montrent les limites de ce système :

- Il est budgétairement opaque, l'essentiel des ressources de l'Agence n'étant ni discuté par le Parlement, ni visible dans les documents budgétaires annexés à la loi de finances ;
- Il est aléatoire, dans la mesure où il dépend principalement du taux d'intérêt et du montant des sommes déposées à la CDC<sup>46</sup>
- Il est peu vertueux, puisque plus l'Agence conserve de sommes sur son compte à la CDC sans clôturer les dossiers, plus les intérêts qu'elle perçoit sont élevés ;
- Par son fort taux de redistribution, l'Agence se prive des moyens de se développer et d'investir, notamment dans des systèmes d'information permettant d'assurer une meilleure traçabilité de la saisie et de la confiscation des avoirs criminels.

Il faut noter que les arbitrages budgétaires pour l'année 2020 fragilisent le financement de l'AGRASC. En effet, dans le cadre des discussions budgétaires, le montant du prélèvement sur les saisies et confiscations au profit de l'Agence est réduit de 5 M€. Pour compenser cette diminution des ressources, le ministère de la justice a renoncé à son attribution de 4,5 M€ à travers les fonds de concours. Le « manque à gagner » de 0,5 M€ sera pris en gestion sur la trésorerie de l'Agence.

### **Proposition 10**

Intégrer l'AGRASC dans un schéma de financement conforme à la loi organique relative aux lois de finances publiques (LOLF), à travers :

- La suppression du prélèvement sur les saisies et confiscations ;
- La suppression de la perception des intérêts des sommes déposés à la CDC.

L'AGRASC sera donc entièrement et uniquement financée par des crédits budgétaires sous forme de subvention pour charges publiques.

Il devra s'agir, non pas d'un financement en gestion, mais de véritables crédits supplémentaires, à mettre en place à partir de la LFI 2021. Lorsque ce financement par crédits budgétaires sera établi, l'Agence pourra être qualifiée d'opérateur de l'Etat, ce qui lui donnera une stabilité budgétaire qui lui manque actuellement, et une visibilité dans le cadre des discussions budgétaires.

<sup>46</sup> Ce montant devrait diminuer avec le plan d'apurement en cours et concernant les sommes déposées sur le compte de la CDC relatives à des affaires anciennes pour lesquelles l'Agence ne dispose pas de décision judiciaire ou ne sait pas les rattacher à une affaire précise.

### 2.2.4.2 Investir pour mieux saisir : le financement du renforcement de l'AGRASC :

La territorialisation de l'Agence et le renforcement de sa structure centrale (cf supra) nécessitent des investissements.

#### ➤ Régionalisation :

Le coût budgétaire d'une antenne peut être établi de la façon suivante :

	Nombre	Coût annuel moyen chargé en € <sup>47</sup>	TOTAL en €
Agents de cat. A	3	75 000	225 000
Agents de cat B	4	54 000	216 000
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>		<b>441 000</b>

**Coût budgétaire des 16 antennes (16 X 441 00) = 7,056 M €**

#### ➤ Renforcement de la structure centrale

Il est rendu nécessaire par le besoin de coordination et d'animation du réseau des antennes régionales, par l'accroissement d'activité résultant du développement des saisies et des confiscations, par la tenue des statistiques et le monitoring au plan national de la chaîne de saisie - confiscation, ainsi que par le développement de son rôle de formation de l'ensemble des acteurs.

	Nombre	Coût annuel moyen chargé en € <sup>48</sup>	TOTAL en €
Agents de cat. A	10	75 000	750 000
Agents de cat B	6	54 000	324 000
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>		<b>1 074 000</b>

**Coût budgétaire du renforcement de la structure centrale = 1,074 M €**

#### **Proposition 11**

Investir 8,13 M€ (hors coût informatique et immobilier) pour recruter 128 ETP et permettre la montée en puissance de l'AGRASC<sup>49</sup>.

La somme de 8,13 M€ doit cependant être rapprochée du montant actuel des frais de justice : ces derniers représentent 34,4 M€ en 2018, dont 22,5 M€ uniquement pour le gardiennage des véhicules. Le nouveau modèle de gestion permettra une réduction drastique de ces postes de dépenses.

<sup>47</sup> Coût moyen fourni par l'AGRASC

<sup>48</sup> Coût moyen fourni par l'AGRASC

<sup>49</sup> A titre de comparaison, les effectifs de l'Agence italienne ont été renforcés à l'automne 2017, passant de 30 à 200 agents.

Le nouveau dispositif ne sera pleinement opérationnel qu'une fois que les textes nécessaires seront pris, que la nouvelle organisation sera mise en place et que le recrutement du personnel sera fait. Une période de 3 ans ne semble pas déraisonnable pour cette montée en puissance, ce qui donnerait le tableau de financement suivant :

	2020	2021	2022
Besoins de crédits supplémentaires	2 M€	4 M€	2 M€

#### 2.2.4.3 Redéfinir le circuit de redistribution

Depuis la création de l'AGRASC, les mécanismes de redistribution du produit des saisies et confiscations des avoirs criminels se sont multipliés sans vraiment de cohérence. Le montant total des sommes transitant par l'AGRASC suscite en outre de nombreux appétits donnant l'impression d'une réserve apte à financer de nombreux sujets de politique pénale ayant parfois peu de liens avec les avoirs criminels.

Il existe actuellement plusieurs fonds de concours ou assimilés dédiés au :

- Financement de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)<sup>50</sup> dit fonds de concours « drogue » ;
- Financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité par une contribution de l'AGRASC<sup>51</sup>. La répartition entre les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Action et des Comptes Publics est arrêtée par décision du conseil d'administration de l'Agence ;
- Financement du dispositif de protection des collaborateurs de justice et des témoins<sup>52</sup> ;
- Financement de la prévention de la prostitution et accompagnement social et professionnel des personnes prostituées<sup>53</sup>.

Si ces dispositifs d'intéressement sont présentés comme incitatifs à mieux saisir et à plus confisquer, il convient en réalité de relativiser l'efficacité du système actuel.

En effet, les auditions et déplacements de la mission sur le terrain ont permis de constater une forte méconnaissance des mécanismes actuels d'intéressement par les acteurs. Il n'existe également pas de lien de causalité entre l'activité d'un service dans le domaine de l'identification ou de la saisie patrimoniale et les financements reçus dans le cadre des mécanismes d'intéressement.

Enfin les sommes distribuées, environ 4,5M€ pour les ministères de la Justice et de l'Intérieur, ne constituent qu'une part infime des crédits budgétaires des programmes soutien des services de police (1 119 M€ de crédits de paiement en titre 3 et en titre 5 pour la seule police en 2018) et des juridictions.

<sup>50</sup> Décret n°2015-322 du 17 mars 1995 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de cession des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants

<sup>51</sup> Article 706 – 161 alinéa 3 du CPP.

<sup>52</sup> Article 22 de la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant le dispositif des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, mis en œuvre par une convention entre l'AGRASC et la DGPN le 24 mars 2015

<sup>53</sup> Article 36 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Par ailleurs, ce système de « fonds de concours » approvisionnés par prélèvement sur le produit des confiscations ou par l'utilisation des intérêts du compte de dépôt de l'Agence sont contraires aux principes budgétaires d'unité et d'universalité. Ils ne facilitent pas la lisibilité et donc le pilotage politique ou budgétaire du financement des politiques publiques qu'ils soutiennent.

### **Proposition 12**

Supprimer les fonds de concours, afin que l'intégralité du produit des confiscations, quel que soit leur champ infractionnel d'origine, ainsi que les intérêts produits par les sommes gérées par l'AGRASC soient reversés au budget général de l'Etat.

L'intéressement des services d'enquête et des juridictions se fera, dès lors, au travers des mécanismes suivants :

- une partie du produit des confiscations versées au BGE reviendra annuellement, sous forme de crédits budgétaires, abonder les programmes des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Action et des Comptes publics et de la Santé. Il sera nécessaire de définir une clef de répartition, maintenant le niveau de financement actuellement garanti par les fonds de concours, et une méthode de fléchage des crédits.

Une lisibilité politique du dispositif sera assurée par la création d'une action ou d'une sous-action dans les PAP des programmes concernés, la labélisation des crédits et la désignation d'un rapporteur spécial de la commission des finances ;

- au sein du ministère de la Justice, dans le cadre des dialogues de gestion entre les chefs de cour et la direction des services judiciaires sera instauré un mécanisme de reversement de crédits prenant en compte l'activité des juridictions en matière de saisie et confiscation, à l'instar de ce qui existe déjà en matière de maîtrise des frais de justice.

### **2.3 Identifier systématiquement : l'enquête patrimoniale doit devenir un réflexe**

L'enquête patrimoniale est aujourd'hui loin d'être systématique. L'identification des avoirs criminels, phase préparatoire à la saisie puis à la confiscation, est encore trop souvent perçue comme chronophage et vécue comme une charge supplémentaire dans une procédure pénale complexifiée depuis plusieurs années.

S'il n'apparaît pas opportun de rendre l'enquête patrimoniale obligatoire dans tous les dossiers, il semble toutefois essentiel que dans l'ensemble des affaires pénales, les enquêteurs s'interrogent sur l'opportunité ou non de diligenter une telle enquête.

### **Proposition 13**

Faire figurer l'identification des avoirs dans la liste des missions de l'officier de police judiciaire telles que définies à l'article 14 du code de procédure pénale.

L'indicateur de performance dans les PAP police et gendarmerie, actuellement calculé sur le montant des saisies, sera remplacé par un indicateur prenant en compte le nombre d'enquêtes patrimoniales réalisées sur la base des statistiques collectées par l'AGRASC.

### **2.3.1 *Doter les services d'enquête des compétences nécessaires pour procéder à des enquêtes patrimoniales systématiques***

Le faible nombre d'enquêtes patrimoniales réalisées s'explique en grande partie par un manque de moyens humains : les enquêteurs, qui sont peu nombreux, ne sont pas formés à ce contentieux technique et ne disposent pas de « personnes ressources » vers qui se tourner en matière d'identification et de saisie des avoirs criminels.

La question du manque de moyens s'inscrit dans la problématique plus vaste du manque d'officiers de police judiciaire (OPJ) et d'agents de police judiciaire (APJ) et de la perte d'attrait pour l'investigation. La moindre attractivité globale de la filière judiciaire est due, selon beaucoup, à la « lourdeur » de la procédure pénale.

Le manque d'enquêteurs se fait particulièrement sentir dans le domaine patrimonial. En effet, le ministère de l'Intérieur fait état de réelles difficultés à pourvoir des postes d'enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière au sein de la DGPN.

Outre ce déficit de personnel, la mission a été témoin d'un véritable découragement des enquêteurs, ce qui peut, pour partie, expliquer le peu d'entrain de ces derniers à effectuer des enquêtes patrimoniales.

Qu'ils appartiennent à la police nationale ou à la gendarmerie nationale, les enquêteurs sont des « généralistes » qui ne bénéficient au stade de leur formation initiale que d'une sensibilisation à la problématique de l'identification et de la saisie des avoirs criminels. Si celle-ci est essentielle, elle n'apparaît pas suffisante, la matière étant particulièrement technique. Comme évoqué supra, la « vraie » formation n'intervient que dans un deuxième temps, et est réservée aux seuls enquêteurs spécialisés en matière économique et financière.

Grâce à la mise en place d'une chaîne fonctionnelle dédiée, l'organisation de la gendarmerie nationale permet à tous ses enquêteurs de bénéficier de conseils relatifs à la saisie des avoirs criminels. Au sein de la DGPN, seule la DCPJ bénéficie réellement des conseils de la PIAC. Il n'existe pas de « personne relais » pour les services d'enquête de la sécurité publique, dont la mission a constaté la solitude. Alors même que ce sont eux qui traitent de la plus grande partie de la délinquance et qu'ils en expriment le besoin, ils n'ont personne vers qui se tourner. La mission s'interroge donc sur le bilan des cellules de récupération des avoirs criminels (CRAC) qui devaient permettre aux enquêteurs locaux de solliciter des personnels formés à la question de l'identification et de la saisie des avoirs criminels.

Certains services enquêteurs renoncent donc parfois au dispositif en raison de la lourdeur tant procédurale (rédaction d'actes, contacts préalables avec le magistrat, etc.) que matérielle (transport des biens, conservation dans les services, etc.) que celui-ci implique. Le risque de dissimulation, dépréciation ou disparition des biens est alors important.

---

**Proposition 14**

Favoriser la réalisation d'enquêtes patrimoniales par les services du ministère de l'Intérieur, en :

- Investissant pour rendre plus attractif le parcours des enquêteurs, notamment par le biais d'une prime. Mieux formés et reconnus dans leur activité de détection et d'appréhension des avoirs criminels, les carrières pourront également être enrichies par des mises à disposition ou détachements, aussi bien comme agents de l'AGRASC que comme assistants spécialisés dans les juridictions ;
- Instaurant une formation, à destination de tous les enquêteurs, et ce, dès la formation initiale en matière d'identification et de saisie des avoirs criminels ;
- S'assurant que chaque enquêteur bénéficie de l'assistance effective d'une personne ressource.

### 2.3.2 *Mettre à la disposition des enquêteurs les moyens techniques nécessaires à la réalisation des enquêtes patrimoniales*

Un certain nombre de freins techniques peuvent aussi expliquer le peu d'investigations patrimoniales réalisées.

Alors que la consultation du fichier des comptes bancaires (FICOBA) constitue le préalable à la réalisation de toute enquête patrimoniale, la mission déplore que seuls quelques rares enquêteurs soient autorisés à accéder à ce fichier.

*A titre d'exemple, une seule personne au sein de la DDSP 78 dispose d'un accès FICOBA, ce qui n'est pas sans poser de difficultés pratiques et paraît bien peu au regard de l'importance de la délinquance traitée.*

S'agissant des militaires de la gendarmerie, sur les près de 70 000 enquêteurs de la DGGN, seuls 2 500 enquêteurs - principalement ceux dits « DEFI » - sont habilités à FICOBA, ce qui là aussi semble dérisoire.

FICOBA ne constitue pas le seul fichier susceptible de faciliter les investigations patrimoniales. Lors de leurs auditions par la mission, tant les représentants de la DGGN que ceux de la DGPN ont exprimé le besoin de disposer d'un accès direct à un certain nombre de fichiers dits patrimoniaux afin d'accélérer les investigations<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Si une convention entre la DGGN et la DGFIP doit permettre à certains OPJ de disposer d'un accès au fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE), la DGGN a exprimé le besoin d'obtenir des accès directs : au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) administré par la direction de la sécurité sociale (DSS) ; à la déclaration sociale nominative (DSN) administrée par l'URSSAF ; au système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers (SIRDAR) géré par le centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) ; à la déclaration préalable de détachement de salariés en ligne (SIPSI) administré par la direction générale du travail (DGT) ; à la base nationale des données patrimoniales (BNDP) administrée par la DGFIP et aux données collectées par le service en ligne d'estimation d'un bien immobilier dénommé PATRIM hébergé par l'administration fiscale.

**Proposition 15**

Mettre à disposition de l'ensemble des enquêteurs l'accès au FICOBA, ainsi qu'à l'ensemble des fichiers patrimoniaux utiles à la réalisation des enquêtes patrimoniales.

Outre la consultation de ces fichiers, des réquisitions (bancaires, fiscales, sociales etc.) sont nécessaires à la réalisation de toute enquête patrimoniale.

La mission déplore que le délai de retour de ces dernières, et plus particulièrement les réquisitions bancaires, soit excessif (entre 6 et 8 mois). De plus, la forme des réponses aux réquisitions constitue une difficulté.

*Des enquêteurs ont témoigné auprès de la mission de la perte de temps et d'efficacité liée au fait qu'ils ressaisissaient manuellement les informations envoyées en format PDF par les établissements bancaires requis.*

Cette procédure n'est pas seulement source d'erreurs, elle est également particulièrement chronophage.

**Proposition 16**

Modifier le cadre juridique des réquisitions, en imposant une transmission de la réponse par voie dématérialisée et en format ouvert, en temps réel ou dans un délai maximum d'un mois.

La mission a été séduite par l'expérimentation PEBA, qui consiste à faciliter les échanges entre les OPJ et les banques et ainsi à simplifier et dynamiser la réalisation des enquêtes financières. Devant débiter en 2020, elle permettra un gain de temps avec un retour en 24 heures ainsi qu'une fiabilisation de la donnée, l'enquêteur n'ayant plus à saisir manuellement. Ce dispositif reposant sur FICOBA, il est essentiel que les enquêteurs aient un accès élargi à ce fichier (*cf. supra*).

Ces deux types de mesure devraient également permettre de développer des « enquêtes patrimoniales flashes » dans les procédures dites rapides.

La réalisation des enquêtes patrimoniales nécessite du temps. Outre les délais d'attente des retours des réquisitions, des déplacements et vérifications sur place sont souvent nécessaires. Or, ce temps apparaît difficilement compatible avec les délais de l'enquête de flagrance et des procédures faisant l'objet de poursuites de type comparution immédiate. Cela explique que très peu d'enquêtes patrimoniales y soient diligentées dans ce cadre, ce que déplore la mission.

L'enjeu est de taille puisqu'en 2018, 9,4% des personnes condamnées l'ont été selon la procédure de comparution immédiate. Conçue pour apporter une réponse rapide à la commission de l'infraction, cette procédure a permis de juger 42% des auteurs dans les deux jours de l'enregistrement de la procédure au parquet<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> En 2018, le délai moyen de jugement des procédures en comparution immédiate est de 24 jours contre 8 mois toute voie procédurale confondue. Source : INFOSAT JUSTICE 172, septembre 2019.

## 2.4 Permettre aux juridictions de saisir plus efficacement et de maximiser les confiscations

Alors que l'appréhension des avoirs criminels doit être conçue comme une continuité entre le travail d'identification et de saisie des biens au stade de l'enquête et leur confiscation au moment du jugement, la mission constate que les moyens et l'organisation actuels des juridictions ne permettent pas de répondre efficacement à cette exigence.

Les nouveaux dispositifs envisagés par la mission entraîneront un surcroît d'activité qui suppose de doter les juridictions de renforts humains et de moyens dédiés, en particulier dans le domaine informatique.

### 2.4.1 Créer une « gare de triage » des biens saisis à leur arrivée en juridiction

En dehors des cas dans lesquels elles doivent être autorisées par un magistrat, les saisies sont, le plus souvent, réalisées d'initiative par les enquêteurs à l'occasion d'une perquisition. Sauf à ce que la procédure ait donné lieu à une enquête patrimoniale fouillée et à des instructions précises en amont de la perquisition, le magistrat n'a donc connaissance de ce qui a été saisi qu'une fois les opérations d'enquête terminées.

Cette situation aboutit fréquemment à un décalage entre les saisies opérées et celles que les magistrats du parquet ou de l'instruction considèrent comme utiles. Ainsi, il peut être reproché aux enquêteurs de « saisir trop », sans discrimination, parfois, pas assez, obérant grandement les chances de voir une confiscation prononcée. Enfin, les saisies peuvent être réalisées dans un cadre procédural erroné, ce qui entraîne d'importantes conséquences juridiques pouvant aller jusqu'à la nullité de l'acte.

L'efficacité des procédures de saisie et de confiscation des avoirs criminels nécessite qu'enquêteurs et magistrats travaillent en synergie et surtout en anticipant le devenir des saisies qui sont envisagées.

Actuellement, les biens appréhendés par les services enquêteurs sont transmis, en même temps que la procédure, aux juridictions. Ils y sont traités comme des scellés, que la saisie ait été opérée dans une visée probatoire ou dans une visée confiscatoire.

*La mission a pu constater que dans les locaux de stockage des scellés d'une juridiction se côtoient des armes utilisées dans des règlements de compte et des télévisions à écran plat acquises grâce à l'argent du trafic.*

L'incapacité pour les juridictions de traiter les biens saisis autrement que par la notion de scellé n'est pas sans incidence. En effet, si les scellés à visée probatoire suivent la même temporalité que la procédure, les biens saisis en vue de leur confiscation devraient obéir à une logique économique.

---

**Proposition 17**

Distinguer, au sein des biens saisis, deux catégories distinctes : les saisies à visée probatoire et les saisies à visée confiscatoire.

Dès leur saisie et au plus tard au moment de leur arrivée dans les juridictions, le magistrat en charge de la procédure classera les biens saisis dans une de ces deux catégories.

Les juridictions adopteront ainsi une gestion dynamique et anticipée des saisies à visée confiscatoire, sans attendre l'issue de la procédure judiciaire, voies de recours comprises, pour prendre position sur le devenir de la saisie.

La mission préconise en outre qu'une décision soit prise dans un délai de 3 mois sur le devenir du bien saisi : vente ou affectation du bien avant jugement, restitution (éventuellement contre paiement) ou destruction.

Les décisions d'orientation seront automatiquement transmises à l'AGRASC (régionale ou nationale) afin d'assurer une remontée exhaustive et centralisée de l'information et d'assurer l'exécution de la décision dans les meilleurs délais.

#### **2.4.2 *Faciliter le prononcé de la peine en élargissant le champ des confiscations obligatoires et en valeur***

Malgré une augmentation constante du nombre de confiscations, tous les acteurs auditionnés s'accordent à dire que cette peine est encore insuffisamment prononcée.

De nombreux facteurs rendent le prononcé de la confiscation aléatoire. En l'absence d'un outil de pilotage fiable, la mission n'a pas été en mesure de quantifier le delta entre saisies et confiscations, et encore moins la part des facteurs législatifs, humains et organisationnels à l'origine de ce différentiel<sup>56</sup> (cf supra).

La systématisation des enquêtes patrimoniales, que la mission appelle de ses vœux, constituera un premier levier pour augmenter le nombre de décisions de confiscation (cf supra). Il arrive en effet que les juridictions se heurtent en effet parfois à la pauvreté des investigations patrimoniales, ce qui ne leur permet pas d'établir un lien entre le patrimoine du délinquant et son activité criminelle.

Par ailleurs, les interlocuteurs de la mission l'ont également alertée sur les possibles améliorations législatives qui pourraient permettre de combler certaines lacunes du dispositif actuel.

La mission partage l'analyse de l'AGRASC pour qui « *le régime des confiscations s'articule clairement entre celles à caractère réel, véritables mesures de sûreté portant sur les biens en relation avec l'infraction (produit, objet, instrument) et celles à caractère personnel dites « de patrimoine », véritables peines fondées sur les alinéas 5 et 6 de l'article 131-21 du code pénal et portant sur des biens sans relations aucune avec l'infraction poursuivie* »<sup>57</sup>.

*Il a ainsi été rapporté à la mission l'exemple d'une personne condamnée pour proxénétisme dont les appartements, lieux de commission des infractions et saisis au stade de l'enquête, lui avaient été restitués par la juridiction.*

<sup>56</sup> Les interlocuteurs de la mission estiment qu'entre 20% et 30% des biens et valeurs saisis sont finalement confisqués.

<sup>57</sup> Rapport annuel 2017 de l'AGRASC

Les dispositions actuelles devront être complétées pour permettre la confiscation de l'instrument de l'infraction, que le mis en cause en soit ou non le propriétaire ou qu'il en ait ou pas la libre disposition<sup>58</sup>. Elles devront également permettre la confiscation des objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite, que ces biens soient ou non la propriété du condamné, en cas de relaxe ou de non-lieu<sup>59</sup>.

La mission recommande également d'instaurer un corolaire aux confiscations obligatoires, en prévoyant systématiquement la non-restitution des biens, meubles et immeubles, susceptibles de faire l'objet d'une telle confiscation<sup>60</sup>.

### **Proposition 18**

Compléter les dispositions législatives existantes pour rendre obligatoire, sauf motivation contraire, la confiscation des biens meubles et immeubles en relation directe avec l'infraction : produit direct ou indirect, objet ou instrument de l'infraction.

Ces biens devront également faire l'objet d'une décision de non-restitution lorsqu'il n'aura pas été statué sur leur sort.

Ainsi complété, le dispositif aura le mérite d'unifier le régime applicable aux saisies en lien direct avec la commission de l'infraction, de faciliter les décisions des magistrats et enfin de pallier les omissions de statuer.

Cette réforme aura d'autant plus d'intérêt que la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit, à compter du 24 mars 2020, une obligation générale de motivation des peines de confiscation sauf lorsque cette dernière est obligatoire.

S'agissant de la confiscation en valeur prévue par l'article 131-21 al 5 du code pénal, les procureurs de la République observent que le seuil de la peine encourue, fixé à au moins 5 ans d'emprisonnement, exclut l'application de la peine complémentaire à des infractions d'appropriation pour lesquelles elle pourrait être particulièrement pertinente. Ainsi, sont cités dans le rapport annuel du ministère public 2018, les délits d'abus de confiance<sup>61</sup>, abus de faiblesse<sup>62</sup> ou encore travail dissimulé<sup>63</sup>. Il en va de même du délit de vol<sup>64</sup>.

### **Proposition 19**

Etendre le champ d'application de la peine complémentaire de confiscation en valeur de l'article 131-21 alinéa 5 du code pénal aux infractions punies d'une peine de 3 ans d'emprisonnement pour y inclure notamment les délits de vol, d'abus de confiance, d'abus de faiblesse et de travail dissimulé.

<sup>58</sup> Modification de l'article 131-21 al.2 du code pénal qui prévoit déjà que tel est le cas pour l'objet ou le produit de l'infraction.

<sup>59</sup> Modification de l'article 131-21 alinéa 7 du code pénal

<sup>60</sup> C'est déjà le cas pour les objets de nature à créer un danger pour les personnes ou les biens, l'instrument et le produit de l'infraction en application des articles 41-4 al 2, 99 al 4, 373 al 2, 481 al 3 du CPP.

<sup>61</sup> Article 314-1 du code pénal

<sup>62</sup> Article 223-15-2 du code pénal

<sup>63</sup> Article L8224-1 du code pénal

<sup>64</sup> Article 311-3 du code pénal

### 2.4.3 *Dans chaque juridiction, renforcer les moyens humains dédiés à la saisie et la confiscation*

Anticiper, concevoir et réaliser des saisies efficaces dans un champ infractionnel élargi puis préparer et formaliser les décisions de confiscation sont des tâches chronophages. Saisir et confisquer les avoirs criminels peut également présenter certaines difficultés techniques, surtout pour les magistrats non spécialisés. Enfin, certaines résistances culturelles peuvent encore se rencontrer : l'approche financière ne serait pas celle du droit pénal, et seule la peine d'emprisonnement permettrait de rendre compte de la gravité de la transgression.

Le renforcement de l'AGRASC, tant au niveau national qu'au niveau régional, doit permettre de développer encore son action de soutien au plus près des juridictions (cf supra). Cependant, la mission considère que le dispositif d'appréhension des avoirs criminels ne peut produire son plein effet que si les magistrats, tant au parquet qu'au siège, bénéficient d'une assistance substantielle, formée et dédiée à cette problématique ainsi que d'une formation encore plus ciblée.

#### 2.4.3.1 *Des assistants spécialisés, des greffiers et directeurs de greffe dédiés à l'appréhension des avoirs criminels*

Les professionnels rencontrés ont souligné l'apport considérable que représentent les 41 assistants spécialisés (AS)<sup>65</sup> qui interviennent en matière de lutte contre la délinquance économique et financière<sup>66</sup> : 28 sont affectés dans les 8 JIRS, 7 auprès des tribunaux de grande instance (TGI) d'Ajaccio, de Bobigny et de Nanterre et 6 au sein du parquet national financier.

En revanche, il n'a pas été possible de déterminer la part de leur activité consacrée à la seule question des saisies et des confiscations.

Que ce soit par leur concours technique ou par la diffusion d'une certaine « culture » de la confiscation, ces professionnels présents au quotidien dans les juridictions sont unanimement plébiscités par les magistrats qui bénéficient de leur assistance.

La mission considère que ce dispositif, qui a largement fait ses preuves, doit être renforcé en dédiant spécifiquement un AS à la question des saisies et des confiscations pour répondre à la montée en puissance du dispositif tel que souhaité et conçu par la mission.

Cette assistance devra bénéficier à chaque juridiction, en fonction de son activité, au siège comme au parquet, en phase d'enquête et d'instruction mais également en phase de jugement.

Que ce soit au niveau de la « gare de triage » ou en phase de jugement (cf. supra), les magistrats devront également pouvoir s'appuyer sur des greffiers et des directeurs de greffe formés à la question de l'appréhension des avoirs criminels par des modules spécifiquement conçus en partenariat avec l'AGRASC.

---

<sup>65</sup> Chiffre DSJ au 1<sup>er</sup> septembre 2019

<sup>66</sup> Les fonctions d'assistant spécialisé ont été créées par la loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Elles ont ensuite été étendues par des dispositions législatives relatives aux pôles santé publique (2002), aux crimes contre l'humanité et crimes et délits de guerre (2011) et à la lutte contre la radicalisation (2016).

---

**Proposition 20**

Déployer, en binôme, des assistants spécialisés dédiés à l'appréhension des avoirs criminels :

- Dans les TGI du 1<sup>er</sup> groupe et de Paris et ainsi que dans les JIRS ;
- Au sein de chaque cour d'appel pour les autres juridictions, fonctionnant sur le modèle des magistrats ou des greffiers placés.

Déployer également des greffiers et directeurs de greffe spécialement formés à la saisie et la confiscation dans l'ensemble des juridictions.

La mission rappelle que le renforcement des moyens de l'AGRASC, au niveau national comme régional, lui permettra de développer encore son activité de soutien au plus près des juridictions.

La mission considère enfin qu'une attention particulière devra être portée à la situation des cours d'appel qui devront, elles aussi bénéficier de moyens humains et organisationnels renforcés. En élargissant le champ des décisions de saisie et de confiscation, le nouveau dispositif va en effet entraîner une augmentation des recours.

S'agissant des AS, le coût de cette proposition peut ainsi être estimé à 7,4 M€ :

	Nombre de juridiction	Coût annuel moyen en € <sup>67</sup>	TOTAL en €
Juridictions du groupe 1, TGI de Paris, JIRS	23	78 000	1 794 000
Cours d'appel	36	78 000 x 2	5 616 000
<b>TOTAL</b>			<b>7 410 000</b>

#### 2.4.3.2 Des formations au plus près des besoins des magistrats

La mission a constaté qu'en dépit des formations dispensées par l'école nationale de la magistrature (ENM)<sup>68</sup>, une certaine méconnaissance du dispositif législatif relatif aux saisies et aux confiscations persiste. Cela peut fragiliser la décision en cas d'appel (voire de cassation) ou soulever des difficultés d'exécution, notamment en l'absence de mention dans la décision du fondement de la confiscation ou en cas d'imprécision quant à la désignation des biens visés.

Certains interlocuteurs ont fait part de leur difficulté d'interprétation des décisions de la Cour de cassation. Ils ont pu y voir un frein au recours à la confiscation au nom de la protection du droit de propriété, là où il ne s'agit que d'un rappel par la chambre criminelle du principe général de proportionnalité des peines dans le cadre de l'exercice habituel de contrôle de l'existence d'une motivation dans la décision attaquée.

**Proposition 21**

<sup>67</sup> Chiffre communiqué par le ministère de la Justice

<sup>68</sup> Au cours de la formation initiale (scolarité initiale et préparation aux premières fonctions), la question de la saisie et de la confiscation des avoirs criminels est abordée de plusieurs manières : conférences en amphithéâtre dispensées par des spécialistes de la matière, en direction d'études au cours des différents enseignements fonctionnels, parfois sous forme d'ateliers ; en formation continue, avec la session « dépistage, identification, saisie et confiscation des avoirs criminels » (92 participants dont 54 magistrats en 2018) puis au détour de 10 autres sessions du pôle Justice pénale.

Poursuivre les efforts de formation continue à destination des magistrats n'occupant pas des fonctions spécialisées et pouvant néanmoins être amenés à connaître du contentieux de la saisie et de la confiscation au travers de leurs fonctions de juge des libertés et de la détention ou de juge correctionnel.

La mission considère que des formations spécifiques à destination des juges correctionnels doivent être proposées. Pour être efficaces, ces formations pourraient être développées au plus près des juridictions et qu'elles s'appuient sur les personnels de l'AGRASC en région.

#### **2.4.4 Les améliorations organisationnelles**

La mission a relevé un certain nombre de difficultés organisationnelles qui peuvent aboutir à la restitution du bien saisi, voir même à son oubli dans les locaux des scellés de la juridiction.

L'identification et la traçabilité d'un bien saisi s'avère complexe. Les services enquêteurs enregistrent le bien sous un double numéro : celui du procès-verbal de la procédure et celui figurant sur le bordereau de scellés. A son arrivée en juridiction, la procédure est de nouveau enregistrée, sous un numéro de l'applicatif Cassiopée (non déployé dans toutes les cours d'appel). Autant d'étapes qui peuvent entraîner des erreurs ou des oublis d'enregistrement.

La coexistence des différents systèmes d'information propres à chaque ministère, voire à chaque direction au sein du ministère de l'Intérieur et à chaque degré de juridiction au sein du ministère de la Justice, rend la traçabilité et la gestion des biens tout au long de la chaîne particulièrement complexe.

L'implantation d'un « module scellés » dans l'application Cassiopée, les expérimentations menées dans certaines juridictions et les réflexions engagées dans le cadre de l'élaboration de la procédure pénale numérique vont dans le bon sens mais sont encore insuffisantes. En effet, la mission conçoit les différents dispositifs relatifs aux saisies et aux confiscations comme une chaîne, dont la continuité doit être assurée et dont les éléments sont donc indissociables.

#### **Proposition 22**

Mettre en œuvre un outil informatique d'enregistrement et de traçabilité des biens saisis partagé au sein des ministères de l'Intérieur et de la Justice, afin de fluidifier le traitement et la gestion des avoirs criminels saisis. Cet outil sera la base du centre de ressources de l'AGRASC.

Dans l'attente de ces développements, la mission préconise la création d'un champ bloquant dans l'application Cassiopée afin que les orientations de procédures (classement, alternatives aux poursuites, poursuites) et les décisions au fond (jugement de condamnation ou de relaxe) ne puissent être prises sans qu'il ait été statué sur le devenir de la saisie.

Indépendamment des outils informatiques, des améliorations organisationnelles doivent également être mises en œuvre.

**Proposition 23**

Rendre obligatoire de la côte patrimoniale dans l'ensemble des procédures. Censée répertorier l'ensemble des saisies réalisées au cours de la phase d'enquête, la côte patrimoniale est pourtant largement manquante ou incomplète dans la plupart des procédures judiciaires, alors même qu'elle constitue une aide précieuse pour la juridiction de jugement.

La pratique de certains parquets qui consiste à prendre des réquisitions écrites sur la peine de confiscation doit également être encouragée. Elle sera d'autant plus facile à mettre en œuvre que la présence d'un assistant spécialisé ou d'un greffier dédié à la matière au sein de la juridiction constituera une aide à leur rédaction.

**2.5 Réduire les frais de gestion des biens saisis et confisqués**

Au cours de ses déplacements, la mission a constaté qu'enquêteurs et magistrats sont soumis à des injonctions paradoxales : réaliser le maximum de saisies tout en limitant les frais de justice, enjeu fort pour les juridictions<sup>69</sup>.

En conséquence, la mission propose plusieurs mesures de nature à réduire ces frais de gestion, afin qu'ils ne soient plus un obstacle à la réalisation, en nombre, de saisies.

Les principaux facteurs du coût de gestion des avoirs criminels, entre leur appréhension et le moment où il est définitivement statué sur leur sort, sont pour la mission les suivants :

- La durée trop longue des procédures, encore accrue par le développement des contentieux liés aux saisies et confiscations ;
- L'absence de moyens humains, matériels et informatiques dédiés à la gestion des saisies ;
- La perfectibilité des outils juridiques.

Les propositions de la mission, développées dans le présent rapport, sont toutes de nature à favoriser la célérité des procédures et à assurer l'efficacité des organisations, réduisant donc le coût du dispositif. Elles doivent cependant être complétées par d'autres mesures.

Afin de maîtriser les coûts de conservation et de gestion des saisies et de limiter leur dévalorisation, les juridictions doivent engager une « course contre la montre » et limiter au maximum le délai entre l'appréhension du bien ou des valeurs et la prise de décision concernant leur devenir.

La mission rappelle qu'en prenant dans les 3 mois de la saisie à visée confiscatoire une décision sur le bien (cf. supra) et en confiant aux antennes régionales de l'AGRASC la mise en œuvre effective des décisions, les frais de gardiennage, de conservation et/ ou de gestion des biens seront automatiquement limités.

**Proposition 24**


---

<sup>69</sup> En témoigne le deuxième plan visant à apurer la situation des véhicules automobiles placés sous scellés mené par la DSJ en 2014 et ayant abouti à une économie globale de 9 millions d'euros.

Etendre les possibilités offertes aux magistrats de statuer sur le devenir du bien meuble saisi avant toute décision au fond :

- La vente avant jugement doit être rendue possible dans l'ensemble des situations rencontrées par le juge, ce qui suppose de supprimer la condition de dépréciation de la valeur du bien dans le temps prévue aux 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale ;

Lorsqu'il n'est pas recouru à la vente avant jugement, plusieurs choix seront offerts :

- l'attribution des biens saisis, en particulier des véhicules, aux services d'enquête et aux juridictions. Les procédures d'attribution devront être simplifiées et gérées à l'échelon local ;

- l'attribution à des associations des biens de faibles valeurs ;

- le rachat par le mis en cause de son bien sur le modèle belge ou néerlandais ;

- la destruction du bien, lorsqu'aucune de ces options ne peut être mis en œuvre.

*Plusieurs interlocuteurs de la mission ont témoigné des besoins d'équipements des services enquêteurs, en particulier en ce qui concerne les véhicules adaptés aux dispositifs de surveillance et aux interventions. L'attribution des véhicules saisis est vue comme une opportunité pour des services rencontrant de réelles difficultés, mais la procédure est encore trop lourde à mettre en œuvre.*

*A cet égard, la mise en place par la gendarmerie d'Ile de France d'une liste recensant, au niveau local, les besoins des enquêteurs avec un ordre de priorité a montré son efficacité.*

## 2.6 Exécuter et redistribuer mieux

### 2.6.1 La création d'une enquête post-sententielle

La mission regrette le faible nombre de juridictions prononçant une peine de confiscation lorsqu'aucune saisie n'a été opérée préalablement. Pourtant, aucun texte n'exige un tel préalable.

Les professionnels semblent considérer que les chances de ramener à exécution cette peine sont moindres lorsque le bien ou les valeurs ne sont pas déjà sous-main de justice au moment du prononcé de la sanction. En effet, le condamné pourrait mettre à profit le délai entre le prononcé de la sanction et sa mise à exécution pour dilapider ou dissimuler les valeurs. Surtout, il n'existe actuellement aucune disposition permettant d'identifier le patrimoine du condamné postérieurement à la décision.

#### **Proposition 25**

Instaurer une procédure d'enquête post-sententielle, permettant d'identifier le patrimoine de la personne condamnée et ainsi de ramener la peine à exécution.

Sur le modèle des dispositions relatives à la recherche des fugitifs de l'article 74-2 du CPP, l'enquête post-sententielle permettra d'identifier le patrimoine de la personne condamnée, ramenant ainsi la peine à exécution.

Les enquêteurs devront notamment disposer de la possibilité notamment d'établir des réquisitions, de procéder à des constatations, de mener des perquisitions et de procéder à des auditions.

La mission considère que ce cadre d'enquête devra être réservé à des procédures d'une certaine importance. Sa mise en œuvre se fera sous le contrôle du parquet. L'AGRASC pourra alerter, le cas échéant, le procureur compétent de l'opportunité de diligenter une telle enquête.

Compte tenu de la technicité requise pour ce type d'enquête, les enquêteurs de la PIAC semblent les plus à même de les réaliser.

La mission estime que seule la création d'un tel cadre d'enquête permettra l'augmentation significative du nombre de décisions de confiscation sans assiette, notamment les confiscations en valeur ou du patrimoine, et leur recouvrement effectif.

Toutefois, la mission souhaite souligner que ce dispositif, qui n'a vocation à intervenir que dans quelques cas spécifiques, ne doit pas se substituer à l'enquête patrimoniale pré-sententielle (*cf. supra*).

## **2.6.2 Assurer l'effectivité des décisions de confiscation**

A l'instar de ce qui a déjà été déploré, il n'existe pas de statistique permettant de savoir dans quelle mesure les décisions de confiscation sont ou non exécutées, ni dans quels délais.

### *2.6.2.1 Rendre obligatoire la transmission des décisions*

Les difficultés en matière d'exécution des décisions de confiscation sont souvent liées à un manque d'information. Ainsi, les décisions des juridictions de 1<sup>ère</sup> instance ne sont pas toujours transmises par les juridictions à l'AGRASC<sup>70</sup> et les décisions des cours d'appel ne sont pas systématiquement transmises par les juridictions aux tribunaux de grande instance, alors même que ceux sont-eux qui conservent les scellés.

Depuis 2017, les magistrats et greffiers de l'AGRASC peuvent consulter l'application Cassiopée et accéder ainsi à l'information, mais cet accès est limité à ces seuls agents et nécessite du temps.

La transmission des décisions de confiscation à l'AGRASC s'avère particulièrement importante en matière immobilière, car elle conditionne leur publication officielle par l'Agence, seule à même de permettre le transfert de propriété du bien immobilier du condamné à l'Etat.

En outre, tout retard dans l'information à l'Agence engendre nécessairement un coût de gestion.

### **Proposition 26**

Transmettre à l'AGRASC toute décision de confiscation<sup>71</sup>, dans un format dématérialisé.

<sup>70</sup> Nonobstant la convention relative au règlement des relations financières entre l'AGRASC et les juridictions du 8 juillet 2016 qui prévoit une incitation financière à la transmission des jugements de confiscation de bien immobilier en prévoyant la prise en charge des frais de gestion par le ministère en l'absence de transmission du jugement au bout de deux mois.

<sup>71</sup> A l'instar de ce qui est prévu pour le casier judiciaire national à l'article 768 du code de procédure pénale.

En attendant la mise en place du nouvel outil de suivi des biens saisis au sein de l'Agence dont la mission préconise la création (cf. supra), une automatisation de cette transmission via le logiciel Cassiopée garantira l'effectivité de cette mesure. La mission insiste sur la nécessité d'achever au plus vite le déploiement de Cassiopée dans les cours d'appel<sup>72</sup>, et de son module scellés dans toutes les juridictions<sup>73</sup>.

#### 2.6.2.2 *Faire que la confiscation immobilière vaille titre d'expulsion*

En matière de confiscation immobilière, la décision de confiscation ne vaut pas titre d'expulsion de la personne condamnée et de ses proches occupant le bien.

Cet état est susceptible d'entraîner une difficulté majeure au moment de l'exécution des décisions, puisque l'occupation des lieux fait obstacle à la possibilité de vendre le bien libre de toute occupation dans des délais raisonnables.

Dans un tel cas de figure, l'AGRASC doit actuellement saisir la justice civile pour obtenir un avis d'expulsion avant de pouvoir procéder à la vente dudit bien.

Cette occupation du bien confisqué est également susceptible de recevoir la qualification pénale de détournement du bien confisqué<sup>74</sup>. L'AGRASC a cependant informé la mission que certains parquets refusaient de se saisir des signalements ainsi effectués en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, préférant que l'Agence agisse au civil.

#### **Proposition 27**

Inscrire dans le code de procédure pénale que la confiscation définitive d'un bien immobilier vaut titre d'expulsion du condamné ou de ses proches.

### 2.6.3 *L'optimisation de l'emploi des avoirs confisqués*

#### 2.6.3.1 *L'indemnisation des parties civiles et l'action récursoire de l'Etat*

L'article 706-164 du code de procédure pénale permet à l'AGRASC d'indemniser des parties civiles sur les biens de leurs débiteurs, lorsque ceux-ci ont été définitivement confisqués et que l'Agence a eu à gérer, dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision leur allouant des dommages et intérêts est devenue définitive.

En raison d'un manque d'information des parties civiles quant à son existence mais aussi du fait du délai imparti, qui apparaît bien trop court, ce dispositif est peu efficace.

<sup>72</sup> En l'état, le déploiement dans toutes les cours d'appel est prévu d'ici à 2022.

<sup>73</sup> La fin du déploiement est actuellement prévu fin 2020 pour les TGI.

<sup>74</sup> L'article 434-41 du code pénal punit de 2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende le fait de détruire ou détourner un bien confisqué.

**Proposition 28**

Améliorer l'effectivité de l'indemnisation des parties civiles, à travers les mesures législatives suivantes :

- Rendre obligatoire l'information de l'existence de ce mécanisme, par une mention dans le jugement en cas de confiscation, un avis oral à l'audience correctionnelle et la remise d'un formulaire précisant les modalités d'exercice de ce droit à l'attention des parties civiles ;
- Allonger le délai d'exercice de ce droit à 6 mois ;
- Prévoir, dès la décision de confiscation, que l'indemnisation de la victime sera à exécuter sur celle-ci.

L'article 706-164 du CPP prévoit que lorsqu'il est fait usage de ce dispositif, l'Etat dispose d'une action récursoire contre la personne condamnée.

Or, la mission note que l'Etat n'a jamais exercé d'action en recouvrement de ces sommes contre quiconque. En 2018, près de 8 M€ auraient ainsi pu être recouverts par l'Etat. Cette somme a donc été versée par l'AGRASC à des parties civiles pour le compte de personnes condamnées, sans que celles-ci ne s'en voient jamais réclamer le remboursement par l'Etat.

L'Etat a donc non seulement perdu de l'argent, mais l'effectivité de la sanction pénale n'a également pas été assurée, le tribunal condamnant au paiement de dommages et intérêts qui ne sont jamais réclamés au condamné. La mission considère que cette inaction de l'Etat est difficilement acceptable, et ce d'autant plus que le montant des sommes en jeu a vocation à augmenter avec le développement des confiscations et des indemnisations des parties civiles.

L'AGRASC a indiqué s'être rapprochée à plusieurs reprises des services de Bercy qui lui auraient fait part d'un problème lié à une absence de texte réglementaire identifiant clairement l'ordonnateur ainsi que le mode de recouvrement à retenir dans un tel cas de figure.

**Proposition 29**

Rendre l'action récursoire de l'Etat obligatoire quels que soient les montants en jeu.

Afin de s'assurer de l'efficacité du dispositif, la DGFIP désignera de manière urgente un ordonnateur et l'information de la DGFIP par l'AGRASC sera automatisée.

*2.6.3.2 Le traitement des créances publiques*

Avant de procéder aux restitutions des sommes saisies mais dont la décision de confiscation n'a pas été prononcée, l'AGRASC s'assurera de l'absence de toute créance, en particulier fiscale, douanière ou sociale, conformément à l'article 706-161 du code de procédure pénale.

Permettant de s'assurer de la cohérence globale de l'action de l'Etat, ce droit de communication de l'Agence aux créanciers publics est primordial. Toutefois, la mission déplore le fait qu'il soit bien trop peu utilisé.

Si une convention passée entre l'AGRASC et la DGFIP prévoit que l'Agence doit aviser la DGFIP des dossiers d'un montant supérieur à 5 000€ (celle-ci disposant ensuite de quinze jours pour procéder à une opposition administrative), aucune communication n'est actuellement prévue pour les sommes inférieures à 5 000€.

En tout état de cause, l'AGRASC nous a indiqué ne pas disposer des effectifs suffisants pour procéder à des interrogations automatiques des fichiers sans mise en place de seuil. La mission considère que cette situation, fortement préjudiciable, ne peut perdurer.

**Proposition 30**

Rendre obligatoire le droit de communication à l'égard des créanciers publics.

Pour améliorer l'efficacité de cette transmission, la mission préconise que le droit de communication s'exerce de manière automatique et donc dématérialisée.

L'information pouvant être transmise en vertu de l'article 706-161 du CPP est actuellement limitée au recouvrement d'une créance préexistante. Elle ne concerne pas l'origine du bien ou de la somme qui va être restitué, ce que regrette la mission.

**Proposition 31**

Élargir le droit de communication à des fins de vérification de la situation fiscale du mis en cause lorsque les biens saisis sont restitués.

### 2.6.3.3 *La réaffectation sociale des biens confisqués*

La mission est convaincue de l'efficacité de et de l'utilité de la création d'un dispositif de réaffectation des biens saisis. Actuellement, le produit des confiscations des avoirs criminels revient exclusivement au budget de l'Etat.

Seules quelques expériences menées par des parquets permettent de faire bénéficier les associations caritatives de biens meubles saisis de faible valeur. Ces initiatives pragmatiques sont intéressantes, mais restent très marginales, et s'inscrivent dans un cadre juridique fragile.

Pourtant, des systèmes ambitieux de réaffectation sociale des biens confisqués ont fait leur preuve à l'étranger. C'est ainsi le cas en Espagne mais surtout de l'Italie dont le système est souvent donné comme exemple. Depuis 1996, des biens confisqués à la mafia, notamment des immeubles, des terrains ou encore des entreprises ont pu être attribués à des associations, coopératives ou entités publiques locales. Ils ont ensuite été utilisés pour créer des centres culturels, des bibliothèques, des établissements de soins pour toxicomanes, des lieux d'hébergement d'urgence ou encore des centres sociaux.

---

En France, l'idée fait son chemin, portée par le mouvement associatif<sup>75</sup> et sous l'influence du droit communautaire<sup>76</sup>. Une proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations a ainsi été déposée par la députée Sarah El Haïry, le 17 octobre 2018<sup>77</sup>. Son article 4 prévoit la possibilité de mettre un bien immobilier confisqué à disposition d'une association ou d'une fondation reconnue d'utilité publique ou d'un organisme mentionné à l'article L365-2 du code de la construction et de l'habitation.

### **Proposition 32**

Mettre en œuvre un mécanisme de réaffectation sociale des biens confisqués.

Outre le fait qu'un tel mécanisme permet de priver concrètement la personne condamnée d'un patrimoine accumulé illégalement<sup>78</sup>, il favorise également les activités associatives y compris au plus près des populations qui ont pu souffrir des agissements délictueux. L'affichage public de l'origine du bien permet par ailleurs à l'Etat de montrer le résultat concret du travail des services enquêteurs et de la justice dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée.

La réaffectation devra concerner prioritairement des biens immeubles, définitivement confisqués.

La mission propose de retenir une liste de bénéficiaire plus large que celle présentée dans la proposition de loi, en ne retenant pas le critère de reconnaissance d'utilité publique, mais en excluant les collectivités territoriales.

L'AGRASC sera chargée de piloter le dispositif : identification de l'immeuble susceptible d'être réaffecté, choix de la structure bénéficiaire sur la base d'un appel à projet et suivi de la décision.

A terme, le mécanisme pourra être étendu aux biens saisis mais pas encore confisqués, afin notamment d'éviter la perte de valeur du bien pendant la durée de la procédure judiciaire.

#### *2.6.3.4 Le partage et la redistribution dans les procédures à dimension internationale*

Lorsque l'entraide aux fins de confiscation concerne un autre Etat membre de l'Union européenne, les dispositions de l'article 713-32 du CPP prévoient le partage par moitié des sommes et produits de vente des biens confisqués supérieurs à 10.000€ entre la France et l'Etat d'émission de la demande.

<sup>75</sup> La mission a ainsi rencontré l'association marseillaise Pas sans nous qui revendique de pouvoir bénéficier de certains biens (entreprises, fonds de commerce, terrains agricoles) confisqués aux trafiquants pour engager les jeunes et les habitants des quartiers touchés par la délinquance dans un travail de valorisation de ces biens.

<sup>76</sup> En ce sens, la directive européenne 2014/42/UE du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

<sup>77</sup> Texte en attente de 2<sup>ème</sup> lecture par l'Assemblée nationale au moment de la rédaction du présent rapport.

<sup>78</sup> Ce dispositif permet dans certains contextes d'éviter que le délinquant lui-même ne rachète le bien qui lui a été confisqué via un prête nom ou encore que des immeubles situé dans des zones « tenues » par les criminels ne trouvent pas preneur.

S'agissant d'une entraide aux fins de confiscation avec un Etat requérant hors Union européenne, les dispositions de l'article 713-40 du CPP s'appliquent à défaut d'une convention internationale en disposant autrement,<sup>79</sup> et prévoient le même mécanisme de partage par moitié, sauf accord contraire.

### **Proposition 33**

Instaurer dans le droit français des possibilités de partage élargies lorsque les confiscations réalisées résultent d'actions coordonnées impliquant des états tiers non requérants.

### **3. LA CREATION D'UN DISPOSITIF INNOVANT DE RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS**

La notion de « biens mal acquis » ne correspond à aucune catégorie juridique existante. Elle est couramment utilisée, sous l'impulsion des organisations non gouvernementales (ONG) comme Transparency international ou Sherpa, pour définir l'ensemble des avoirs et biens détournés du budget d'un Etat et placés à l'étranger à des fins personnels<sup>80</sup>.

Depuis une dizaine d'années, plusieurs procédures judiciaires concernant des dossiers dits des « biens mal acquis » sont menées en France, essentiellement sur constitution de partie civile des ONG, et parfois à l'initiative des pays spoliés. Mettant en cause des dirigeants, toujours au pouvoir ou déchus, ainsi que leurs proches, elles ont permis de mettre en lumière les limites des dispositifs actuels de restitution des avoirs confisqués.

En effet, en l'état du droit positif, la restitution des biens dans ce type de dossiers peut être réalisée par deux mécanismes : d'une part, une constitution de partie civile devant les juridictions françaises dans le cadre d'une procédure ouverte en France ; d'autre part, dans le cadre de l'émission d'une demande d'entraide pénale internationale<sup>81</sup>.

Mais ces dispositifs, applicables quelle que soit l'infraction ayant conduit à la confiscation, se révèlent insatisfaisants et même choquants dans les dossiers dits de « biens mal acquis ».

Tout d'abord, ils supposent que l'Etat victime prenne l'initiative de la demande de restitution. Or, dans un certain nombre de situations, le maintien au pouvoir des dirigeants mis en cause ou leur proximité avec les instances gouvernantes entrave la capacité et/ou la volonté de l'Etat spolié d'engager cette démarche. Faute d'action, les valeurs confisquées deviennent alors propriété de l'Etat français et abondent le budget général de l'Etat de manière « injustifiée », la France n'étant pas la victime des infractions commises.

Par ailleurs, lorsque l'Etat étranger demande la restitution des avoirs confisqués, aucun mécanisme ne garantit leur redistribution aux populations locales, véritables victimes des dirigeants déclarés coupables des faits de détournements ou de corruption. En effet, le transfert des valeurs saisies par la France ne peut être conditionné à leur bon emploi.

<sup>79</sup> La France est signataire de nombreuses conventions internationales multilatérales ou bilatérales qui prévoient des mécanismes de partage ou de restitution des biens confisqués dans le cadre d'une demande d'entraide.

<sup>80</sup> Définition de la DACG en réponse au questionnaire de la mission

<sup>81</sup> Les articles 713- 32 du CPP et 713-40 du CPP prévoient que les sommes d'un montant supérieur à 10.000€ recouvrées en application d'une décision de confiscation prononcée par les autorités judiciaires étrangères sont dévolues pour moitié à l'Etat requérant.

*Les personnes auditionnées ont confié à la mission que dans certains pays, les investissements extérieurs dans la construction d'infrastructures étaient conditionnés au versement d'une commission venant alimenter la corruption des dirigeants.*

C'est pour répondre à cette double difficulté que des réflexions sur les mécanismes de restitution à mettre en œuvre ont été portées par les ONG.

Le 2 mai 2019, le Sénat a adopté en première lecture la proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale déposée par le sénateur Jean-Pierre Sueur<sup>82</sup>. Ce texte vise à permettre la restitution, au plus près des populations spoliées, des avoirs confisqués par les juridictions françaises dans le cadre de la lutte contre les atteintes à la probité commises par des agents publics de haut rang.

Restituer aux populations spoliées les « biens mal acquis » confisqués dans le cadre d'une procédure pénale française fait aujourd'hui consensus et s'inscrit dans le respect des engagements internationaux de la France<sup>83</sup>.

A l'occasion d'un déplacement à Berne, la mission a observé avec intérêt les choix opérés par la Suisse en la matière.

La mise en place, en France, d'un système inspiré de celui existant en Suisse semble incontournable. Le champ d'application de ce mécanisme « sur-mesure », applicable uniquement aux « biens mal acquis » doit être le suivant :

S'agissant de la définition des auteurs de l'infraction, deux possibilités ont été présentées à la mission :

- Soit l'utilisation de la notion de personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif. Cette définition est connue du droit positif notamment dans les infractions d'atteintes à la probité.
- Soit la notion de personne politiquement exposée à l'étranger et leurs proches. Cette définition est d'ores et déjà présente en droit français dans le code monétaire et financier, suite à la transposition d'une directive européenne en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme<sup>84</sup>. Elle correspond également à la définition retenue communément en droit international.

S'agissant des infractions qui devront être visées, là encore plusieurs possibilités sont offertes : une vision extensive voire exhaustive de l'ensemble des infractions susceptibles d'avoir été commises à l'étranger ou une vision plus pragmatique, selon laquelle les infractions de blanchiment et recel seront immanquablement visées dans les décisions de condamnation prononcées par les juridictions françaises dans les dossiers de corruption internationale.

---

<sup>82</sup> Proposition de loi n°109 (2018-2019) déposée par M. Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues au Sénat le 6 novembre 2018, examinée par la commission des finances le 27 mars 2019.

<sup>83</sup> Article 57 de la convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 contre la corruption dite convention de Mérida. La convention concerne notamment les infractions de corruption d'agents publics, trafic d'influence, abus de fonction, enrichissement illicite, corruption dans le secteur privé, blanchiment du produit du crime, recel ou entrave au bon fonctionnement de la justice

<sup>84</sup> 3<sup>ème</sup> directive anti blanchiment, 2005/60/CE, publiée au JO de l'Union européenne le 26 octobre 2005.

---

Enfin, il est important la gouvernance globale du dispositif de restitution des biens mal acquis s'appuie sur cinq principes généraux de transparence, de redevabilité, de solidarité, d'intégrité et d'efficacité. Ces principes, inspirés des meilleures pratiques en matière de restitution et de principes adoptés à l'échelon international, sont le gage d'une restitution responsable des biens mal acquis

#### **Proposition 34**

Mettre en œuvre un dispositif législatif, budgétaire et organisationnel ad hoc et pragmatique permettant la restitution des avoirs confisqués dans les dossiers dits de « biens mal acquis ».

S'agissant du champ d'application, la mission recommande l'insertion dans le code pénal et le code procédure pénale des dispositions spécifiques suivantes :

- Les auteurs de l'infraction seront définis comme des personnes politiquement exposées à l'étranger et leurs proches ;
- Le champ infractionnel sera celui du blanchiment et du recel dans les dossiers de corruption internationale.

Sur le plan budgétaire, les fonds versés au BGE suite à la décision de confiscation (à l'instar de l'ensemble des décisions de confiscations) seront transférés à l'Agence française de développement (AFD) sur une ligne budgétaire dédiée aux BMA. Ainsi, dans l'année budgétaire qui suit la condamnation devenue définitive, le budget de l'agence sera augmenté d'autant que le montant des avoirs confisqués au titre des biens mal acquis. Les fonds ne seront pas confondus avec le financement annuel de l'Agence, car ils seront inscrits au sein d'une ligne budgétaire dédiée à la restitution des « biens mal acquis ». Une communication spécifique sera également mise en place sur ce sujet.

La réussite des restitutions de biens mal acquis suppose la conclusion d'un accord négocié par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) avec l'Etat d'origine. S'inscrivant dans une politique volontariste de la France, une cellule ad hoc devra donc être créée au sein du ministère. Il en va de la cohérence de l'engagement français en cette matière.

L'AFD se verra ensuite confier la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre un « bouquet » de projets adaptés, au plus près des populations, dans les domaines, de la santé, de l'éducation, de l'accès à l'eau etc. Elle sera également chargée de monitorer les programmes de restitution sur le terrain.

Dans les zones géographiques où l'AFD n'a pas compétence, elle aura la capacité de mettre en place une coopération avec des organisations internationales (Banque mondiale) ou des banques régionales de développement.

La mission considère qu'il reviendra à l'AGRASC la responsabilité, dès la réception du jugement définitif de condamnation, de vérifier que le dossier appartient bien à la catégorie des BMA telle que précisée ci-dessus.

## **Perspectives : doter la France d'un dispositif pleinement efficace pour mieux interroger le sens de la peine**

Visible et efficace, la mission considère que la peine de confiscation répond à la nécessité de réaffirmer le pacte républicain et de rétablir la paix sociale que viennent rompre les activités délinquantes.

Face à une peine d'emprisonnement qui ne fait pas toujours sens pour les victimes, la société et les condamnés et s'avère parfois même contre-productive, la peine de confiscation doit désormais prendre pleinement sa place dans l'arsenal répressif en devenant une peine principale et non plus seulement complémentaire.

Ce souhait s'inscrit dans la continuité de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui, tout en prévoyant un renforcement conséquent des moyens de l'administration pénitentiaire, a refondé le droit de la peine pour une plus grande efficacité.

Dans le cadre du dispositif législatif, réglementaire et organisationnel parachevé proposé par la mission, la peine de confiscation doit pouvoir connaître une expansion conséquente.

Ce dispositif devrait pouvoir irriguer plus largement le processus pénal.

La mission invite le ministère de la Justice à engager des réflexions en ce sens. Le recours aux mécanismes de saisie et confiscation, c'est-à-dire le dessaisissement d'un bien ou de valeurs, pourrait ainsi être envisagé :

- comme obligation d'un contrôle judiciaire ;
  - dans les procédures alternatives aux poursuites, sur le modèle de la convention judiciaire d'intérêt public ;
  - dans les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ;
  - dans les procédures de libération anticipée.
-

<b>Annexe 1. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b>
--

**AGENCE DE GESTION ET DE RECOUVREMENT DES AVOIRS CONFISQUES**

- Mme Anne KOSTOMAROFF, directrice générale ;
- Mme Virginie GENTILE, secrétaire générale ;
- M. Benoît HERVOUËT, chef du service des ressources humaines ;
- M. Etienne DONAT, chargé de la communication et de la formation ;
  
- M. Robert GELLI, procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, président du conseil d'administration ;
- M. Xavier NORMAND-BODARD, avocat de l'AGRASC ;
- Mme Elisabeth PELSEZ, déléguée interministérielle à l'aide aux victimes, ancienne directrice générale de l'AGRASC ;
- M. Charles DUCHAINE, directeur de l'Agence française anti-corruption, ancien directeur général de l'AGRASC ;

**MINISTERE DE LA JUSTICE**
Secrétariat général

- M. Vincent MOREAU, chef du service finances et achat ;

Direction des services judiciaires

- M. Frédéric CHASTENET-DE-GERY Frédéric, directeur adjoint ;
- M. Arnaud VIORNERY, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation ;
- M. Damien BRUNET, chef du bureau des applications informatiques pénales ;
- M. Alexis ORVAIN, responsable conception Cassiopée, TGI
- M. Raphaël LAPRE, référent Cassiopée TGI
- Mme Laureline LAZARE-RODRIGUEZ, rédactrice au bureau des applications informatiques pénales ;

Direction des Affaires Criminelles et des Grâces

- Mme Catherine PIGNON, directrice ;
- M. Guillaume GIRAUD, adjoint à la cheffe du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique ;

**PARQUET NATIONAL FINANCIER**

- Mme Muriel FUSINA, avocate générale assurant l'intérim du procureur financier ;
- M. Jean-Luc BLACHON, 1<sup>er</sup> procureur adjoint ;
- M. Emmanuel CHIRAT, vice-procureur ;

**CONFERENCE NATIONALE DES PROCUREURS GENERAUX**

- Mme Suzanne LE QUEAU, procureure générale près la cour d'appel de Douai, présidente de la conférence nationale des procureurs généraux ;
  - Mme Pascale REITZEL, procureure générale près la cour d'appel de Limoges, membre de la conférence nationale des procureurs généraux ;
-

**CONFERENCE NATIONALE DES PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE**

- M. Eric MATHAIS, procureur de la République de Dijon, président de la conférence nationale des procureurs de la République ;
- M. Jean-Baptiste BLADIER, procureur de la République de Senlis, membre de la conférence nationale des procureurs de la République ;

**CONFERENCE NATIONALE DES PREMIERS PRESIDENTS**

- M. Xavier RONSIN, premier président près la cour d'appel de Rennes, membre de la conférence ;

**CONFERENCE NATIONALE DES PRESIDENTS DE TGI**

- Mme Joëlle MUNIER, présidente du TGI de Caen, présidente de la conférence nationale des présidents ;

**ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE**

- M. Olivier LEURENT, directeur ;
- M. Elie RENARD, directeur adjoint en charge de la formation continue, de l'international et des formations professionnelles spécialisées
- Mme Stéphanie PAGUENAUD, adjointe à la sous-directrice des études
- M. Jean-Michel GENTIL, vice-président en charge de l'instruction au TGI de Paris, formateur à l'ENM ;
- M. Guillaume COTELLE, président du TGI de Mont-de-Marsan, formateur à l'ENM ;

**ECOLE NATIONALE DES GREFFES**

- M. Gérard SENTIS, directeur ;
- M. Mohamed NEHAL, enseignant ;

**MINISTERE DE L'INTERIEUR**Direction générale de la gendarmerie nationale

- M. Jean-Philippe LECOUFFE, général, sous-directeur de la police judiciaire ;

Direction générale de la police nationale

- M. Jérôme BONNET, directeur central de la police judiciaire ;
- Mme Stéphanie CHERBONNIER, conseillère judiciaire au cabinet du DGPN ;

**PROGRAMME PROCEDURE PENALE NUMERIQUE**

- M. Haffide BOULAKRAS, magistrat, directeur de programme ;
- M. Stéphane ROUVE, préfet, directeur de programme ;

**MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**Direction du budget

- M. Jean-Marc OLERON, sous-directeur de la 8<sup>ème</sup> Sous-direction ;
- M. Florian CAHAGNE, chef de bureau de la justice et des médias ;
- M. Jérôme PAILLOT, adjoint au chef de bureau de la justice et des médias ;

Direction générale des finances publiques

- M. Nicolas VANNIEUWENUYZE, sous-directeur administration et valorisation de l'immobilier de l'Etat ;
- M. Alain CAUMEIL, directeur du SCN Direction nationale d'interventions domaniales ;

Service d'enquête judiciaire des finances

- Mme Nathalie BECACHE, directrice ;

**CAISSE DES DEPOTS ET DES CONSIGNATIONS**

- M. Jérôme LAMY, directeur des clientèles bancaires ;
- M. Pierre CHEVALIER, directeur juridique et fiscal ;
- M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles ;

**MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

- Mme Caroline MALAUSSENA, directrice de la diplomatie économique ;
- Mme Wassan AL WAHAB, rédactrice anti-corruption et protection des investissements ;
- M. Cyrille PIERRE, directeur du développement durable ;
- Mme Léna BONNEMAINS, rédactrice redevabilité, transparence des finances publiques et lutte contre la corruption ;

**MISSION INTERMINISTERIELLE DE LUTTE CONTRE LES DROGUES ET LES CONDUITES ADDICTIVES**

- M. Nicolas PRISSE, président ;
- M. Arnaud COVIN, responsable du service administratif et financier ;
- Mme Lucile de MAUBLANC, chargée de mission justice

**CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX**

- M. Xavier AUTAIN, avocat, membre du CNB ;
- M. Etienne LESAGE, avocat, membre du CNB ;
- M. Jacques Edouard BRIAND, avocat, directeur des affaires législatives du CNB ;

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE**

- M. Marc-André FEFFER, président ;
- M. Jean-Pierre ZANOTO, administrateur ;
- Mme Sara BRIMBEUF, chargée de plaidoyer restitution des avoirs détournés ;

**AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT**

- M. Bertrand WAELOCKEANER, directeur général délégué ;

**ASSOCIATION « PAS SANS NOUS »**

- Mme Fatima MOUSTEFAOUI, présidente de l'association et membre du collectif des femmes des quartiers populaires
  - Mme Louise PETIT, chargée de mission
  - M. Claude SICARD, président de la structure associative Pôle S
  - Mme Elisabetta BUCCOLO : maître de conférences en sociologie au CNAM
-

**AUTRES**

-M. Antoine LEFEVRE, sénateur ;

-M. Lionel ASCENSI, maître de conférence et conseiller référendaire à la chambre criminelle de la cour de cassation ;

## **Annexe**

### **Déplacements effectués**

**AGRASC – les 4 et 11 juillet 2019**

- Mme Elodie MALASSIS, cheffe du pôle gestion ;
- M. Marc PETER, chef du pôle opérationnel ;
- M. Stéphane LE-TALLEC, chef du pôle juridique ;
- Mme Anne-Elisabeth HALLER, adjointe au pôle juridique ;
- les agents de l'AGRASC ;

**DEPLACEMENT EN ZONE GENDARMERIE - CeNAC/ CeRAC Ile-de-France/ SR de Paris - le 15 juillet 2019**

- M. José MONTULL, colonel, chargé de projets européens de la sous-direction de la police judiciaire à la DGGN ;
- Mme Stéphanie BOUVIER, adjudante-chef, CeNAC ;
- M. Yannick THOLOZAN, lieutenant-colonel, chef de la CeNAC ;
- M. Erwan ROPARS, colonel, chargé de mission auprès de la Mission du pilotage et de la performance ;
- Mme Anne LESPIAUCQ, attachée principale, cheffe par interim du bureau du contrôle de gestion, de l'évaluation et de la performance ;
- Mme Catherine DUFRESNE-WATEAU, attachée, bureau du contrôle de gestion, de l'évaluation et de la performance ;
- M. Fabrice BOUILLE, colonel, chef du bureau de la police judiciaire ;
- Mme Sandrine REVEL, cheffe d'escadron, BPJ ;
- M. Ludovic EHRHARDT, colonel, officier adjoint police judiciaire de la région de gendarmerie d'Île de France ;
- M. Nicolas TOGNOTTI, colonel, chef de la SAJ ;
- M. Grégory KROMWELL, lieutenant-colonel, état-major de la RGIF ;
- M. Gaël CAILLET, adjudant, CeRAC Ile-de-France ;
- M. David LIEUTET, lieutenant-colonel commandant en second à la SR de Paris ;
- les enquêteurs de la SR de Paris représentant les divisions délinquance économique, financière et numérique (DDEFN), atteintes aux biens (DAB) et lutte contre la criminalité organisée (DLCO) ;

**DEPLACEMENT EN ZONE POLICE – PIAC/CNGIR/DDSP 78/ GIR 78 - le 22 juillet 2019**

- M. Thomas DE RICOLFIS, sous-directeur de la lutte contre la criminalité financière ;
  - Mme Corinne BERTOUX, commissaire divisionnaire, cheffe de l'OCRGDF ;
  - Mme Patricia MATHYS, commandant divisionnaire, cheffe de la PIAC ;
  - M. Olivier PERAN, adjudant-chef de gendarmerie ;
  - M. David LANGIN, attaché d'enquête de la brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE/DGFIP) ;
-

- Mme Dorothee WEILER, brigadier-chef de police ;
- M. Claude MULLER, commissaire de police, coordonnateur national des GIR ;
- M. Ludovic KAUFFMAN, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique des Yvelines ;
- M. Paul-Jose VALETTE, commissaire de police, adjoint au directeur départemental chargé de l'investigation et chef de la sûreté départementale et ses équipes ;
- M. Franck DOUCHY, contrôleur général, directeur régional de la police judiciaire de Versailles ;
- les membres du GIR de Versailles ;
- les membres de l'antenne PIAC du 78 ;

### **TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS – le 23 juillet 2019**

- M. Rémy HEITZ, procureur de la République ;
- M. Cyril ROTH, 1<sup>er</sup> vice-président adjoint ;
- M. Christophe PERRUUAUX, procureur adjoint de la 2<sup>ème</sup> division du parquet ;
- Mme Laetitia MONIER, vice-procureure, adjointe à la cheffe de section de la criminalité organisée non financière ;
- M. Nicolas BARRET, vice-procureur à la section des affaires financières, économiques et commerciales ;
- M. Thierry FUSINA, 1<sup>er</sup> vice-président chargé des fonctions de juge des libertés et de la détention ;
- Mme Caroline VIGUIER, présidente de la chambre correctionnelle 11/32 ;
- Mme Aline BATOZ, vice-présidente chargée de l'instruction (JIRS) ;
- M. Dominique BLANC, vice-président chargé de l'instruction (pôle financier) ;
- M. Francis MARDONAO, assistant spécialisé au pôle financier de l'instruction ;
- Mme Houda MOUNIM, directrice de greffe, cheffe du service des scellés ;

### **DEPLACEMENT EN SUISSE – le 21 août 2019**

- M. Alexander KARRER, secrétaire d'Etat adjoint aux questions financières internationales ;
- Mme Patricia MATTHEWS STECK, chef adjoint de la direction des finances du département fédéral des affaires étrangères ;
- Mme Corinne CICERON BÜLHER, ambassadeur, directrice de la direction du droit international public du département fédéral des affaires étrangères ;
- M. Xavier- Baptiste RUEDIN, chef de la Task force asset recovery ;
- M. Pascal GOSSIN, chef de l'Unité d'entraide judiciaire 1- saisie et remise de valeurs de l'office fédéral de la justice ;
- M. Guillaume ROUSSEAU, membre de l'unité d'entraide ;
- Mme Valentine VON TOGGENBURG, membre de l'unité d'entraide ;
- M. Philippe CERF, premier conseiller, chargé d'affaires à l'ambassade de France ;
- M. Christian GIANELLA, chef du service économique à l'ambassade de France ;
- Mme Bénédicte VIDY, attachée de sécurité intérieure à l'ambassade de France ;

### **TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE CRETEIL – le 23 août 2019**

- M. Stéphane NOËL, président ;
  - M. Jean-Philippe MESCLE, procureur adjoint ;
-

**TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE MARSEILLE – le 28 août 2018**

- Mme Isabelle GORCE, présidente ;
- M. Xavier TARABEUX, procureur de la République ;
- M. Jean-Marc ARNAUD, directeur des services de greffe ;
- M. Henri PONS, 1er vice-président chargé de l’instruction, cabinet JIRS économique et financière ;
- Mme Céline BALLERINI, 1<sup>ère</sup> vice-présidente adjointe, présidente de la 6<sup>ème</sup> chambre ;
- M. Patrick ARDID, vice-président, président de chambre (JIRS criminalité organisée et financière) ;
- Mme Catherine ALEXANDRE, procureure de la République adjointe ;
- M. Patrick OLLIVIER MAUREL, procureur de la République adjoint, section JIRS ;
- M. Etienne PERRIN, vice-procureur à la section économique et financière de la JIRS ;
- M. Marc HELLIER, vice-procureur ;
- Mme Séverine GUICHERD, directrice de greffe en charge des services pénaux ;
- Mme Bénédicte BESANCON, greffier assistant des magistrats au parquet ;
- Mme Delphine GIORGETTI, greffière d’instruction ;
- M. Emmanuel PASCUAL, agent des finances publiques, assistant spécialisé en charge des saisies/confiscation en phase d’instruction ;
- M. Pascal ROBION, adjudant-chef de gendarmerie assistant spécialisé à la JIRS de Marseille ;

**DEPLACEMENT A L’ORGANE CENTRAL POUR LA SAISIE ET LA CONFISCATION (OCSC) A BRUXELLES – le 20 septembre 2019**

- M. Jean-Michel VERELST, substitut du procureur du Roi, directeur de l’OCSC ;
- M. Alain VALLEE, officier de liaison à l’OCSC ;
- M. EISCHER, procureur général de Bruxelles ;
- M. LIMBOURG, direction pénale au SFJ ;
- M. DECRAMER, service du droit pénal ;
- Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, ambassadrice de France en Belgique

**COUR D’APPEL DE PARIS – le 24 septembre 2019**

- Mme Catherine CHAMPRENAULT, procureure générale ;
  - Mme Anne AUCLAIR RABINOVITCH, directrice déléguée à l’administration régionale judiciaire ;
  - M. Jacques CARRERE, 1er avocat général ;
  - M. Pascal FOURRE, avocat général ;
  - M. Gilles CHARBONNIER, avocat général ;
  - M. Philippe PRUDHOMME, président de chambre ;
-