

MINISTÈRE DE LA JUSTICE
ET DES LIBERTÉS

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT



Conseiller



Publier



Gérer



Centraliser

Rapport annuel 2011

Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

Rapport annuel 2011

Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

Présentation du rapport annuel 2011 de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	4
Introduction.....	5
Une agence opérationnelle dès sa création officielle le 4 février 2011	6
Les effectifs de l'Agence et son implantation	6
Les outils mis en place pour la gestion des affaires et des biens	7
Les relations avec les juridictions : la définition des mécanismes de saisine de l'Agence	7
Les relations continues avec le conseil d'administration et les autorités de tutelle ..	7
Les relations de l'Agence avec ses partenaires : la formalisation de nombreux protocoles.....	8
Le service national de douane judiciaire (SNDJ)	8
Le fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions (FGTI).....	8
La direction nationale d'interventions domaniales (DNID)	8
Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	9
Les créanciers publics	9
La caisse des dépôts et consignations (CDC).....	9
Le budget de l'Agence	9
Une prévision complexe à établir	9
Une exécution qui révèle une bonne maîtrise des charges	10
Une agence conçue pour être au service des juridictions et des enquêteurs : la mise en œuvre de la mission prioritaire d'aide, d'assistance et d'orientation	11
La diffusion de modèles et de bonnes pratiques	11
Les rencontres dans les juridictions	11
Les formations des magistrats et des enquêteurs	11
L'activité internationale.....	12

Bilan de l'activité opérationnelle 2011	13
L'activité du pôle juridique	13
Les numéraires	13
Les comptes bancaires	13
Les restitutions	13
Les confiscations	14
Les ventes avant jugement de biens mobiliers (articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale)	14
Les véhicules confisqués et remis à l'Agence au titre de l'article L.325-1-1 du code de la route.....	14
L'activité du pôle opérationnel	15
Assistance en temps réel aux juridictions qui sollicitent l'Agence	15
Publication des saisies pénales immobilières	15
Exécution des confiscations immobilières et complexes	15
Concours de l'Agence dans des dossiers d'entraide pénale internationale	16
L'activité du pôle de saisie	17
L'ajustement du compte CDC	17
Les saisies de comptes bancaires.....	18
Le suivi des numéraires	18
Justification des restes à ajuster.....	18
L'activité de l'agence comptable	19
Exécution du budget.....	19
Gestion du compte CDC.....	19
Les principaux chiffres de l'année 2011	20
Pour 2012 : Optimisation de l'activité de l'Agence par la mise en place de nouvelles procédures et propositions de réformes textuelles	22
Optimiser l'activité par la mise en place de nouvelles procédures internes et externes	22
Adapter l'organisation et les ressources de l'Agence.....	22
Améliorer les procédures impactant le fonctionnement de l'Agence	23
Quelques pistes de propositions pour de nécessaires réformes textuelles	25
La peine complémentaire de confiscation du patrimoine en cas de blanchiment commis par une personne morale	25
Une réflexion sur la pérennité des mesures conservatoires.....	25

Possibilité pour les cours d'appel de prononcer la saisie à l'audience en même temps que la confiscation	26
L'élargissement de l'assiette de l'article 706-163 3° du code de procédure pénale	26
CONCLUSION	27

Présentation du rapport annuel 2011 de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)



La loi du 9 juillet 2010 qui a créé l'AGRASC, a imposé que cet établissement public à caractère administratif établisse un rapport annuel d'activité (article 706-161 du code de procédure pénale).

Premier bilan de l'activité de cette toute jeune agence, ce rapport annuel 2011 illustre parfaitement la pertinence de la création de ce formidable outil au service des juridictions, pour lutter plus efficacement encore contre la délinquance organisée et souterraine.

En quelques mois, magistrats et fonctionnaires se sont très largement appropriés l'AGRASC - même si il subsiste ici et là des marges de progression - de même que toutes les potentialités dont le législateur de juillet 2010 a accompagné la création de ce nouvel établissement public, pour faciliter la saisie et la confiscation pénale.

Les indicateurs chiffrés figurant dans ce rapport portant aussi bien sur le nombre d'affaires traitées, le volume des numéraires centralisés, le nombre et la valeur des biens mobiliers et immobiliers saisis mais aussi les restitutions effectuées ou bien encore l'abondement du fonds de concours de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), démontrent la remarquable réactivité de l'équipe pluridisciplinaire de l'agence, animée avec dynamisme, conviction et une compétence unanimement reconnue par Elisabeth PELSEZ directrice générale avec à ses côtés Hervé BRABANT secrétaire général.

Depuis le 4 février 2011, des étapes essentielles ont été franchies, les objectifs ont été plus que largement atteints alors même que les problématiques de masse ou de multiples questions juridiques et procédurales ont mobilisé tous les effectifs de l'agence qui devront d'ailleurs nécessairement être renforcés.

La dimension internationale de l'agence s'est également affirmée, gage de la facilitation de l'entraide pénale internationale dans ce domaine si sensible de la saisie et de la confiscation.

L'AGRASC, qui s'est donc rapidement imposée comme un partenaire désormais incontournable des juridictions, peut être légitimement fière de ce premier bilan qui augure bien un développement aussi ambitieux que pragmatique pour atteindre plus efficacement encore le patrimoine des délinquants.

Jean-Marie HUET

Procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Président du conseil d'administration de l'AGRASC

Introduction



L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), établissement public placé sous la double tutelle des ministères de la justice et des Libertés et du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a été créée par la loi n°2012-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale. Elle a débuté son activité le 4 février 2011, à la suite de la parution au journal officiel du décret du 1^{er} février 2011.

La vocation judiciaire de l'Agence a été clairement affirmée par la nomination de deux magistrats de l'ordre judiciaire, l'un pour la diriger et l'autre pour présider le conseil d'administration en la personne de Jean-Marie Huet, procureur général près la cour d'appel d'Aix en Provence. La vocation budgétaire se manifeste par la nomination d'un secrétaire général issu du ministère du budget.

L'année 2011 s'est caractérisée par la mise en place des principaux mécanismes permettant à l'Agence d'accomplir l'ensemble des missions qui lui ont été confiées par la loi du 9 juillet 2010. Aucun temps de latence n'a été enregistré entre la parution du décret et le début de l'activité de l'Agence, la première affaire dont elle a été saisie lui est parvenue la veille de son démarrage !

L'organisation fonctionnelle de l'Agence a été élaborée, la constitution de son équipe appelée à se renforcer a été l'une des conditions pour mener à bien le chantier confié par le législateur. Les différents mécanismes de saisine de l'Agence par les juridictions ont été déterminés et à cet effet des outils spécifiques ont été conçus et mis en œuvre. Les relations avec l'ensemble des partenaires de l'Agence ont été formalisées par des protocoles de travail. Les fondements essentiels en vue de l'exercice de ses missions ont été posés avec l'appui des autorités de tutelle, qui ont été associées aux développements de l'activité de l'Agence au cours de cette première année.

Désormais, l'AGRASC est inscrite dans le paysage judiciaire, elle est connue de l'ensemble des juridictions, identifiée par nombre des acteurs qui interviennent dans le champs des saisies et des confiscations pénales et reconnue par ses interlocuteurs étrangers comme un partenaire de travail indispensable pour lutter efficacement contre les patrimoines illicitement acquis.

Créativité et inventivité sont les deux principes directeurs qui ont guidé l'Agence dans le démarrage de son activité. Sans cesse confrontée à des questions inédites, à une volumétrie d'affaires difficilement prévisible, elle a réussi à relever le défi d'asseoir de manière optimale les fondements de l'exercice de ses missions, grâce à une équipe soudée et motivée, qui fait preuve d'une grande polyvalence.

L'activité de l'Agence, extrêmement diversifiée, dont le volume ne cesse d'augmenter, permet de dresser un certain nombre de constats que ce premier rapport annuel entend souligner. Il permettra également de développer des préconisations à mettre en œuvre au cours de l'année 2012.

Le législateur, en octroyant plusieurs monopoles à l'Agence, lui a permis de centraliser de manière efficace la saisie et la confiscation des avoirs criminels dans un certain nombre de domaines. Ce faisant, il a substitué à certaines tâches exercées par les 160 greffes des tribunaux de grande instance une seule structure sans imaginer que l'afflux des affaires pourrait atteindre une telle ampleur.

Maintenir la plus-value de l'Agence telle que l'a voulue le législateur dans le cadre de l'enquête patrimoniale et ne pas la laisser s'asphyxier par un volume d'affaires difficilement maîtrisable doit constituer la stratégie de l'Agence en 2012.

Elisabeth PELSEZ, Directrice générale

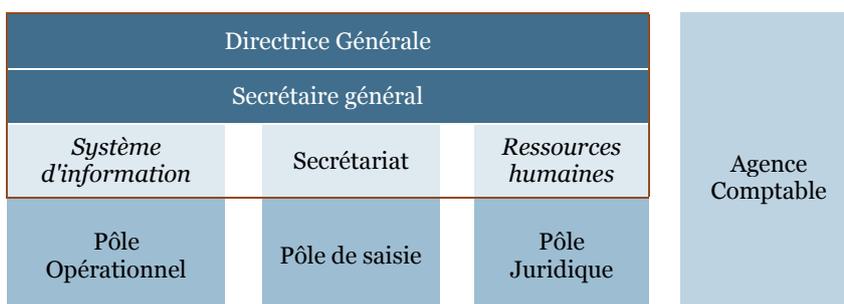
Une agence opérationnelle dès sa création officielle le 4 février 2011

Les effectifs de l'Agence et son implantation

L'effectif de l'Agence est composé de magistrats, de fonctionnaires et de militaires aux parcours professionnels variés permettant de faire face à la très grande technicité des fonctions assurées.

En effet, les processus mis en œuvre impliquent à la fois une expertise juridique et opérationnelle pour permettre d'assurer le meilleur niveau de conseil et d'assistance aux magistrats et des connaissances en matière de gestion de biens, de finances publiques, de commandes publiques, de développement de processus et de gestion des systèmes d'information.

Dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire, assisté par un secrétaire général administrateur des finances publiques adjoint, l'Agence est organisée autour de deux pôles « métier » dont les attributions sont décrites *infra* et d'un pôle de saisie. Ce



dernier est chargé d'alimenter en amont la base de données de l'Agence par une exploitation systématique de l'ensemble des informations transmises par les juridictions : création des affaires, enregistrement des biens saisis et confisqués et mise à jour des données.

Parallèlement et compte tenu de la taille limitée de l'Agence, certaines fonctions transversales sont assurées par les deux autres pôles en lien avec la direction : gestion des ressources humaines (pôle juridique) et gestion du système d'information (pôle opérationnel).

L'Agence en qualité d'établissement public administratif est par ailleurs dotée d'un comptable public.

Constitué de 11 agents dès le 4 février 2011, l'effectif était de 13 agents fin 2011.

Origine	Fonctions et grade
Magistrats	<ul style="list-style-type: none"> Directrice générale Chef du pôle juridique
Direction générale des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> Secrétaire général, administrateur des finances publiques adjoint Comptable, inspecteur divisionnaire des finances publiques Adjoint au chef du pôle juridique, chargé de la RH, de la gestion des biens meubles et de la commande publique, inspecteur divisionnaire des finances publiques Assistante chargée de la saisie de premier niveau et du secrétariat, agent administratif principal des finances publiques
Ministère de la justice et des Libertés	<ul style="list-style-type: none"> Greffier en chef Assistante chargée de la saisie de premier niveau et du secrétariat, adjoint administratif
Gendarmerie nationale	<ul style="list-style-type: none"> Chef du pôle opérationnel, capitaine de gendarmerie Adjudant-chef de gendarmerie
Police nationale	<ul style="list-style-type: none"> Adjointe au chef du pôle opérationnel, capitaine de police
Douanes	<ul style="list-style-type: none"> Inspecteur des douanes
Collectivité territoriale	<ul style="list-style-type: none"> Juriste, attaché territorial

Implantée provisoirement depuis sa création au 20, avenue de Ségur à Paris dans le 7ème arrondissement où elle a été inaugurée le 18 octobre par le Garde des Sceaux, Ministre de la justice et

des Libertés, l'Agence est depuis mars 2012 installée rue de Richelieu à Paris dans le 2ème arrondissement.

Les outils mis en place pour la gestion des affaires et des biens

Elément clé de la gestion des affaires et des biens confiés à l'Agence, son système d'information a été opérationnel dès février 2011, ce qui lui a permis de faire face à la très forte volumétrie d'informations à traiter. Développé en interne, il permet d'assurer une parfaite traçabilité de l'ensemble des informations traitées, en lien avec les flux financiers impactant le compte unique de l'Agence ouvert à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Il a permis, au 31 décembre 2011, l'enregistrement de plus de 7.000 affaires, correspondant à 13.000 biens et de réaliser plus de 11.000 opérations d'ajustement avec le compte CDC.

Ce système d'information a fait l'objet d'une déclaration à la commission nationale de l'informatique et des libertés, qui l'a validé par délibération en date du 10 novembre 2011. Consécutivement à ces travaux, un arrêté du 20 janvier 2012 a été publié par le ministère de la justice et des Libertés.

En outre, compte tenu des risques inhérents aux métiers de l'Agence, une démarche de cartographie des risques a été initiée en 2011. Elle a fait l'objet d'une déclinaison établie à partir des principales missions et objectifs associés définis par le conseil d'administration et doit donner lieu à la formalisation d'un référentiel début 2012.

Les relations avec les juridictions : la définition des mécanismes de saisine de l'Agence

Dès le 3 février 2011, une circulaire conjointe de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires a été diffusée à l'ensemble des juridictions reprenant les principaux mécanismes mis en place pour permettre à l'AGRASC d'exercer ses différentes missions et d'assurer la traçabilité des affaires dont elle est saisie.

L'Agence est en relation permanente avec les juridictions (greffes et magistrats) pour les assister dans l'application de cette circulaire.

Le souci constant de l'Agence est d'éviter tout formalisme inutile afin de fluidifier au maximum ces échanges quotidiens. Deux adresses électroniques dédiées ont été créées spécifiquement pour que les juridictions puissent adresser par voie dématérialisée l'ensemble de leurs demandes concernant les affaires traitées au plan national et international.

Les relations continues avec le conseil d'administration et les autorités de tutelle

Tout au long de l'année 2011, l'Agence a pris soin de travailler en étroite collaboration avec son conseil d'administration et ses tutelles.

Conformément au décret du 1^{er} février 2011, le conseil d'administration s'est réuni à deux reprises le 29 avril et le 18 octobre 2011. À cette occasion, plusieurs délibérations ont été adoptées s'agissant des budgets 2011 et 2012, du règlement intérieur, de la cartographie des risques, des seuils d'action en justice et de la définition des conditions générales de passation des contrats, conventions et marchés publics. Ces séances ont été précédées de nombreuses réunions de travail, notamment avec la direction du budget et le haut fonctionnaire de défense et sécurité du ministère de la justice et des Libertés.

Des réunions régulières ont eu lieu avec les autorités de tutelle de l'Agence, que ce soit avec des membres des cabinets ou les principales directions : direction des affaires criminelles et des grâces, direction des services judiciaires, direction du budget et direction générale des finances publiques. Les questions qui leur ont été régulièrement soumises leur ont permis de suivre l'évolution de l'activité de l'Agence et de mesurer les difficultés auxquelles elle a été confrontée dès sa première année de fonctionnement. Il a notamment été abordé le traitement des numéraires, des devises étrangères ou des saisies bancaires.

En outre, l'Agence depuis sa création recourt aux services du secrétariat général du ministère de la justice et des Libertés pour différents type de prestations dont notamment l'équipement et la maintenance informatique. Dans le but de formaliser cet appui, et afin de permettre à l'Agence de rembourser la part des dépenses lui incombant, une convention est en cours de signature.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a été très sollicitée en 2011 :

- mise en place des circuits comptables et financiers de l'Agence ;
- fiscalité applicable aux opérations ;
- relations avec les conservateurs des hypothèques dans le cadre du monopole de l'Agence attribué par la loi en matière de saisie pénale immobilière ;
- modalités de traitement des devises étrangères aux guichets des préposés de la CDC.

La DGFIP est l'un des principaux partenaires de l'Agence s'agissant des relations avec France Domaine pour la vente des biens meubles et immeubles qui lui sont confiés et intervient dans le cadre de la convention passée avec les créanciers publics en matière de restitution de sommes saisies.

Par ailleurs, le pôle opérationnel de l'Agence entretient une étroite collaboration avec la nouvelle brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) dans le cadre de dossiers pour lesquels le magistrat instructeur a souhaité l'assistance juridique et pratique de l'AGRASC.

Les relations de l'Agence avec ses partenaires : la formalisation de nombreux protocoles

L'Agence, dans son activité quotidienne, est en lien direct avec de très nombreux partenaires externes. Ces relations ont donné lieu à la formalisation de plusieurs protocoles et conventions.

Le service national de douane judiciaire (SNDJ)

Un protocole avec le SNDJ a été conclu le 11 avril 2011. Il prévoit notamment un échange d'informations et une collaboration opérationnelle avec l'AGRASC. Plusieurs dossiers ont permis de mettre en œuvre cette coopération, notamment une affaire ayant conduit à une saisie de créances représentées par des tickets restaurant.

Le fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions (FGTI)

Un protocole a été signé le 12 avril 2011 entre l'AGRASC et le FGTI pour permettre un échange d'informations afin de vérifier notamment que les victimes n'ont pas été par ailleurs indemnisées par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) ou le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) avant de bénéficier d'une indemnisation octroyée par l'AGRASC.

La direction nationale d'interventions domaniales (DNID)

La DNID est le partenaire historique de l'AGRASC concernant la vente de biens mobiliers avant jugement (articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale). Un protocole de collaboration relatif à la vente de biens mobiliers a ainsi été conclu le 14 avril 2011 afin de mettre en place des ventes qui permettent de garantir un prix conforme à la logique de ces textes par la fixation systématique d'un prix de réserve par l'Agence.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Le 21 juin 2011, a été signé avec le ministère de l'intérieur un protocole d'échanges d'informations qui comporte un paragraphe spécifique consacré aux relations entre l'AGRASC et la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) de l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF). Les deux structures ont la volonté commune d'assurer l'effectivité de la chaîne pénale de la phase d'identification des biens jusqu'à l'exécution de la confiscation. Le comité de liaison entre l'AGRASC et la PIAC s'est réuni à trois reprises au cours de l'année 2011.

La PIAC et l'AGRASC échangent régulièrement des informations. Par exemple, de nombreuses saisies pénales immobilières dont la PIAC est informée au travers de son réseau de correspondants sont portées à la connaissance de l'AGRASC afin de s'assurer qu'elle a bien été saisie pour la réalisation des formalités de publication. Si tel n'est pas le cas, l'Agence contacte rapidement le magistrat pour régulariser la situation.

Dans le domaine de l'entraide pénale internationale, PIAC et AGRASC traitent en commun des dossiers « entrants » ou « sortants », la PIAC facilitant les démarches de dépistage et d'identification, l'Agence apportant son concours aux magistrats pour la réalisation des saisies et confiscations.

Les créanciers publics

Le 21 juillet 2011, une convention a été signée avec douze créanciers sociaux et fiscaux sous l'égide de la direction nationale de la lutte contre la fraude. Elle vise à organiser les relations entre ces créanciers et l'Agence. Elle a fait l'objet d'une première réunion de suivi organisée le 7 septembre 2011 puis d'une seconde réunion le 17 janvier 2012. Plusieurs sommes ont été appréhendées dans ce cadre, au moment de leur restitution.

La caisse des dépôts et consignations (CDC)

La convention signée le 1^{er} décembre 2011 avec la CDC a pour but de définir les modalités de fonctionnement du compte de l'Agence et leurs relations communes. Elle inclut notamment un point relatif à la sécurité et à la confidentialité des informations échangées, dans l'esprit de la maîtrise des risques initiée par l'Agence.

Le budget de l'Agence

Une prévision complexe à établir

L'Agence bénéficie de différentes catégories de ressources issues de l'article 706-163 du code de procédure pénale. Pour l'élaboration du budget primitif 2011, seules deux catégories de ressources ont été retenues :

- les intérêts du compte à la CDC estimés à 0,250 M€ (article 706-163 4^o du code de procédure pénale) ;
- la part prélevée sur les recettes issues de la vente de biens meubles et immeubles confisqués dans la limite d'un plafond fixé à 1,300 M€ (article 706-163 3^o du code de procédure pénale et article 75 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011).

S'agissant des dépenses, elles ont été estimées à 0,615 M€ pour le fonctionnement courant, et 0,671 M€ pour la rémunération des agents (hors mises à dispositions remboursées des militaires et fonctionnaire de police soit une masse budgétaire globale de 0,887 M€).

Ce budget primitif a été élaboré à partir de prévisions ayant un fort caractère aléatoire. Très rapidement, il est apparu que le niveau des recettes issues des confiscations de biens gérés par l'Agence serait très faible et ne permettrait pas d'atteindre le plafond fixé en loi de finances. Cet écart trouve principalement sa source dans le décalage existant entre la prise en charge d'un bien saisi par l'Agence et sa confiscation définitive. L'Agence estime qu'elle ne percevra les premières recettes substantielles issues de confiscations définitives qu'à compter du dernier trimestre 2012.

De ce fait, l'Agence a sollicité ses deux tutelles afin d'obtenir le versement de deux subventions pour un total de 1,200 M€ (article 706-163 1° du code de procédure pénale) et porté le niveau de la prévision de recettes issues des ventes de biens confisqués à 0,100 M€ au lieu des 1,300 M€ initialement prévus.

Recettes (en M€)		Budget Primitif	Décision modificative	Prévision	Réalisation	Écart	Taux de réalisation
706-163 - 1° : subventions	Justice	-	0,700	0,700	0,700	-	100%
	Budget	-	0,500	0,500	0,500	-	100%
706-163 3° : biens confisqués	Confiscations	1,300	- 1,200	0,100	0,050	- 0,050	50%
706-163 4° : intérêts CDC	Intérêts du compte	0,250		0,250	0,476	0,226	190%
Base de données		0,020		0,020	0,020	-	100%
Total des recettes (1)		1,570	-	1,570	1,746	0,176	111%
Dépenses (en M€)							
Fonctionnement				0,615	0,532	- 0,083	86%
Personnel				0,671	0,614	- 0,057	92%
Total des dépenses (2)				1,286	1,146	- 0,140	89%
Résultat (1) – (2)				0,284	0,600	0,316	211%

Une exécution qui révèle une bonne maîtrise des charges

Les charges de personnel et de fonctionnement ont été inférieures de 11 % par rapport aux prévisions. Cette maîtrise des dépenses est liée :

- à l'échelonnement des recrutements s'agissant des dépenses de personnel ;
- à l'absence de prise en charge de bien complexe impliquant des frais de gestion élevés en mettant en place des solutions alternatives comme par exemple la saisie de biens sans dépossession.

S'agissant des recettes, si les ventes de biens confisqués n'ont rapporté que 50 k€ à l'Agence en 2011, soit la moitié des 100k€ prévus, les intérêts du compte CDC ont rapporté presque le double de la prévision.

La saisie sans dépossession est prévue par l'article 706-158 du code de procédure pénale : elle permet de rendre indisponible un bien meuble tout en en laissant la garde (et donc les frais afférents à cette garde et à l'entretien de la chose) au propriétaire ou à celui qui détient le bien (le gardien).

Cette mesure permet d'éviter des frais qui peuvent être très importants. Ainsi, pour un avion, mieux vaut le saisir sans dépossession dans le hangar de la société qui l'entretient habituellement (société qui sera désignée gardienne et devra être payée par le propriétaire) que de le saisir matériellement, en entraînant alors un coût quotidien compris entre 8 et 10.000 euros.

Le résultat de l'exercice 2011 est donc très nettement supérieur à son estimation, ce qui permet de dégager un fond de roulement suffisant pour permettre à l'Agence d'attendre la perception des premières recettes substantielles issues de la confiscation de biens meubles et immeubles et d'espérer un autofinancement en 2012.

Une agence conçue pour être au service des juridictions et des enquêteurs : la mise en œuvre de la mission prioritaire d'aide, d'assistance et d'orientation

La diffusion de modèles et de bonnes pratiques

L'Agence a tenu dès le début de son fonctionnement à accompagner les juridictions à la fois dans la compréhension des dispositions de la loi du 9 juillet 2010 et dans l'appropriation de ses mécanismes de saisine. Ainsi un site intranet, accessible depuis celui du ministère de la justice et des Libertés a été mis en place. Il est également ouvert aux enquêteurs et douaniers. Dès le mois de février 2011, il a été opérationnel. Il a été conçu comme une boîte à outils, notamment grâce à la mise en ligne de trames utiles aux magistrats qui veulent procéder à des saisies de sommes inscrites au crédit d'un compte bancaire ou encore à des ventes avant jugement ou à des saisies pénales immobilières voire à des confiscations immobilières. A la fin du mois de décembre 2011, le site avait enregistré 70.000 consultations.

Chaque jour, magistrats et enquêteurs sollicitent l'Agence par téléphone ou par courriel pour obtenir ses conseils.

Il est donc apparu très rapidement que la principale mission de l'Agence était de conseiller, aider, orienter les magistrats dans la prise de décision, dans le choix de la procédure qui va guider leurs saisies. Manifestement, cette mission répond à un besoin essentiel, celui de disposer d'un organe centralisé, spécialisé et dédié à la saisie et à la confiscation des avoirs. Il est aussi remarquable de souligner qu'à tous les stades de la procédure, les magistrats ont recours à l'Agence, de l'enquête à l'exécution de la décision de jugement.

La préoccupation de l'Agence est de suivre l'actualité législative et d'adapter ces trames en fonction des besoins que peuvent exprimer les magistrats. Lorsque la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 a modifié l'article 706-154 du code de procédure pénale sur la saisie des sommes inscrites au crédit de comptes bancaires, l'Agence a mis en ligne sans délai de nouvelles trames correspondant à cette modification législative.

Les rencontres dans les juridictions

De nombreux déplacements ont été effectués dans les cours d'appel pour expliquer le rôle de l'Agence et les nouvelles pratiques à mettre en œuvre depuis février 2011 : Paris, Amiens, Rouen, Caen, Lyon, Grenoble, Chambéry, Reims, Nancy, Metz, Besançon, Colmar, Riom, Montpellier, Nîmes, Aix en Provence, Douai, Bordeaux, Limoges, Bourges, Poitiers, Orléans et Papeete (par visio-conférence).

Certains tribunaux ont fait appel à l'Agence pour des réunions spécifiques : Paris à trois reprises, Compiègne, Rouen, Nanterre, tandis que des réunions avec des directeurs de greffe ont aussi été organisées, que ce soit avec l'ensemble des directeurs de greffe de la région Ile-de-France ou plus spécifiquement avec ceux de Paris, de Nanterre, de Créteil, de Marseille et de la cour d'appel de Poitiers.

Les formations des magistrats et des enquêteurs

Près de 40 formations ont été dispensées : à l'école nationale de la magistrature (ENM), à l'école nationale des greffes (ENG), à l'école des officiers de la gendarmerie nationale à Melun, auprès des gendarmes suivant le master de lutte contre la criminalité organisée dans sa dimension économique et financière à l'Université de Strasbourg, au groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), aux commandants des sections de recherches et à leurs chefs de division, aux chefs de section économiques et financières des services régionaux de police judiciaire, à l'ensemble des douaniers du service national de douane judiciaire. D'autres formations ont été délivrées dans le cadre de colloques

internationaux, notamment en Allemagne et au sein d'un partenariat entre l'ENM et la Roumanie. L'Agence a été présentée lors d'une conférence organisée par la direction nationale de lutte contre la fraude (DNLF) sur le thème du recouvrement forcé.

A plusieurs reprises des représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la PIAC ont accompagné les représentants de l'Agence lors de ces formations.

L'AGRASC a été invitée au comité de pilotage national des groupes d'intervention régionaux (GIR) et a participé à la réunion du comité de pilotage du GIR du Nord-Pas de Calais. Elle a également été présente au groupe de liaison opérationnel de lutte contre les stupéfiants et au groupe de haut niveau franco-néerlandais de lutte contre les stupéfiants.

L'activité internationale

La loi prévoit que l'Agence peut assurer la gestion de biens saisis, procéder à leur vente et à la répartition de leur produit en exécution de toute demande d'entraide internationale ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère (article 706-160 4° du code de procédure pénale).

A ce titre, l'Agence a été désignée par la France, aux côtés de la PIAC le 25 février 2011, comme bureau de recouvrement des avoirs au sens de la décision 2007/845/JAI du 6 décembre 2007 du Conseil de l'Union européenne. De plus, l'Agence a rejoint le réseau CARIN (camden asset recovery interagency network) qui est également composé de praticiens, représentants les services enquêteurs et de magistrats qui se réunissent pour échanger des informations à caractère opérationnel afin de rendre plus facile l'exécution des commissions rogatoires internationales. Ils élaborent des bonnes pratiques dans le domaine de la saisie et de la confiscation des avoirs et abordent des thèmes spécifiques tel celui de « la richesse inexploitée » correspondant en France à l'infraction de non justification de ressources, afin de faire progresser les législations des différents pays.

L'Agence s'est attachée à nouer des relations de travail fructueuses avec Eurojust, l'unité de coopération judiciaire implantée à la Haye, qui l'a conviée à plusieurs réunions de coordination dans le cadre d'enquêtes pénales ayant un volet patrimonial nécessitant des investigations dans plusieurs Etats. De même, les magistrats de liaison en poste à Paris ou à l'étranger sollicitent fréquemment l'AGRASC dans le cadre de dossiers pour lesquels des saisies et des confiscations sont envisagées.

Enfin, plusieurs contacts ont été établis entre l'AGRASC et ses homologues à l'étranger. Aux Pays Bas, le BOOM (bureau ontnemingwetgeving openbaar ministerie) est devenu l'un de ses partenaires privilégiés. A Rome, en septembre 2011, la directrice générale de l'Agence a rencontré son homologue italien, dirigeant l'agence italienne nouvellement créée en 2009. Auparavant, le magistrat national anti mafia Pietro Grasso avait été reçu à l'Agence en juin 2011. Enfin, des liens sont en train de s'établir avec la SOCA (serious organised crime agency) et le CPS (crown prosecution service) en Grande Bretagne.

Plusieurs délégations étrangères en provenance du Canada, de Serbie, de Bosnie Herzégovine, de Belgique, de Jordanie ont été reçues à l'Agence, désireuses de connaître les dispositions de la nouvelle loi du 9 juillet 2010 et plus spécifiquement le fonctionnement de l'Agence.

Enfin l'Agence a organisé, grâce au soutien de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies (MILDT), un séminaire international auquel a été convié l'ensemble des magistrats des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) pour évoquer à la fois les exemples étrangers et à travers des cas pratiques des questions relatives à l'entraide internationale dans le domaine de la saisie et de la confiscation des avoirs.

Bilan de l'activité opérationnelle 2011

L'activité du pôle juridique

Au sein de l'Agence, le pôle juridique est chargé de la gestion des numéraires et des comptes bancaires (restitutions, indemnisation des victimes et confiscations) des ventes avant jugement ainsi que, depuis la loi du 14 mars 2011, des ventes de véhicules confisqués après immobilisation au titre de l'article L. 325-1-1 du code de la route. Le pôle juridique intervient également, au côté du pôle opérationnel, dans l'assistance aux magistrats et aux enquêteurs, ainsi qu'en matière d'entraide pénale internationale.

Les numéraires

Les numéraires reçus en 2011 se sont élevés à plus de 68 millions d'euros, correspondant dans leur grande majorité à des saisies effectuées pendant l'année. En effet, les juridictions ont peu « déstocké », c'est-à-dire ont été peu nombreuses à transférer à l'Agence le stock des sommes saisies sur les comptes des directeurs de greffe avant février 2011.

Il est à noter que la très grande majorité des versements correspond à de faibles voire de très faibles montants (ainsi 67% des versements sont inférieurs à 1.000 euros et ne représentent que 3% des enjeux financiers), ce qui pose le problème de leur traitement par l'Agence, le traitement administratif d'une somme inférieure à 1.000 euros étant aussi consommateur de ressources que le traitement d'une somme de plusieurs centaines de milliers d'euros.

	Nb par tranche	% / total	Montant cumulé par tranche (m€)	% / total
Strate 1 : de 0 à 10 €	201	1,87%	1	0,0%
Strate 2 : de 10 à 100 €	1 851	17,21%	87	0,1%
Strate 3 : de 100 à 1.000 €	5 125	47,66%	1 960	2,9%
		66,74%		3,0%
Strate 4 : de 1.000 à 10.000 €	2 759	25,66%	8 521	12,5%
Strate 5 : de 10.000 à 100.000 €	698	6,49%	19 227	28,1%
Strate 6 : de 100.000 € à 1.000.000 €	114	1,06%	27 678	40,5%
Strate 7 : plus de 1.000.000 €	5	0,05%	10 835	15,9%
Total	10 753	100,00%	68 309	100,0%

Stratification des numéraires versés à l'agence

Les comptes bancaires

Les comptes bancaires transférés sur le compte de l'Agence en 2011 ont représenté plus de 34 millions d'euros. Il est à noter que ces saisies peuvent, depuis la loi du 14 mars 2011, être opérées directement par les officiers de police judiciaire, mais doivent donner lieu, dans les dix jours, à une ordonnance de maintien ou de mainlevée par le magistrat instructeur ou par le juge des libertés et de la détention (JLD) (article 706-154 alinéa 1^{er} du code de procédure pénale). Or l'AGRASC reçoit très peu d'ordonnances de maintien ou de mainlevée prononcées par les JLD, ce qui signifie soit qu'elles ne sont pas rendues, soit que ces ordonnances sont rendues mais ne lui sont pas envoyées, ce qui suscite des difficultés d'ajustement.

Les restitutions

Les restitutions de numéraires et de comptes bancaires se sont élevées à plus de 2,2 millions d'euros, le plus souvent pour de petites sommes. L'AGRASC est souvent mise en difficulté pour exécuter les restitutions, lorsque les tribunaux lui ont transféré les sommes, mais ne lui ont pas fourni les

informations correspondantes. L'Agence ne pouvant restituer que des sommes ajustées avec les flux portés sur le compte CDC, elle doit alors obtenir ces informations après la décision de restitution, ce qui pénalise le justiciable en termes de délais.

Les confiscations

La difficulté est la même en ce qui concerne les confiscations de numéraires et de comptes bancaires : pour pouvoir les exécuter, soit pour indemniser les parties civiles, soit pour verser les sommes confisquées au budget général de l'Etat ou au fonds de concours « Stupéfiants », voire pour financer l'Agence, il est indispensable que les juridictions lui aient envoyé les décisions définitives et toutes les informations nécessaires, ce qui n'est pas toujours le cas. Les juridictions doivent donc mettre en place les circuits adéquats pour que l'Agence reçoive les informations nécessaires lors du transfert des numéraires, puis soit destinataire des décisions définitives rendues dans les dossiers concernés.

Les ventes avant jugement de biens mobiliers (articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale)

L'Agence veille à ce que les prix de vente des biens soient les plus élevés possibles afin de ne léser ni les propriétaires en cas de restitution, ni l'Etat en cas de confiscation. Toutes les ventes de l'année ont été confiées aux commissaires aux ventes de la DNID. Cependant, dans un souci de diversification des partenaires, l'AGRASC travaille à la mise en place d'un protocole avec la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires afin de pouvoir confier à ces derniers la vente de certains biens mobiliers.

Les véhicules confisqués et remis à l'Agence au titre de l'article L.325-1-1 du code de la route

Depuis la réforme de l'article L. 325-1-1 du code de la route par la loi du 14 mars 2011, l'Agence a reçu de très nombreux véhicules confisqués. Cette mesure a obligé les juridictions à distinguer, au sein des véhicules confisqués, ceux qui étaient immobilisés sur le fondement de l'article L.325-1-1 du code de la route (véhicules dont la vente incombe à l'AGRASC) et tous les autres véhicules confisqués (après saisie) qui relevaient toujours de la compétence de principe de la DNID.

L'Agence a été mise en difficulté à la fois par le nombre de véhicules qui lui ont été envoyés et par le fait que l'immense majorité de ces véhicules immobilisés et mis en fourrière, puis confisqués sont, contrairement aux prévisions du législateur, sans valeur vénale suffisante pour permettre leur vente et le paiement par l'acquéreur, comme le prévoit la loi, des frais d'immobilisation.

L'AGRASC devra faire appel à un prestataire en vue de la destruction des véhicules invendables. Il est clair que la réforme de l'article L. 325-1-1 du code de la route, en substituant l'AGRASC à France Domaine, ne semble pas se justifier car l'AGRASC n'apporte aucune plus-value en recevant des véhicules qui ne sont pas valorisables et les délais de traitement sont nécessairement allongés.

L'AGRASC s'est ouverte des difficultés posées par cette réforme devant la commission des lois de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2011 et celle du Sénat le 2 décembre 2011. Un amendement parlementaire a prévu, dans la loi sur l'exécution des peines, de transférer de nouveau à France Domaine cette compétence, solution la plus simple et la plus efficace, tant pour les juridictions que pour les finances publiques. Cette loi a été publiée le 28 mars 2012 au journal officiel.

L'activité du pôle opérationnel

Le pôle opérationnel a été mobilisé dans quatre domaines différents : l'assistance en temps réel aux juridictions, la publication des saisies pénales immobilières, l'exécution des confiscations complexes et enfin le concours dans des dossiers d'entraide pénale internationale.

Assistance en temps réel aux juridictions qui sollicitent l'Agence

Cette mission a consisté à fournir une aide technique et pratique aux magistrats qui ont émis le besoin d'être conseillés dans la réalisation de saisies dites « spéciales », c'est-à-dire relevant du nouveau titre XXIX du code de procédure pénale. Concrètement, chaque question ou problème a donné lieu à un dossier d'assistance suivi par un membre du pôle opérationnel.

Par ordre d'importance, les questions qui sont revenues le plus souvent ont concerné des saisies de biens immeubles, de comptes bancaires, de créances, de fonds de commerce, de biens meubles particuliers (ex : navires, caves à vins, objets d'art), d'assurances-vie ou de parts sociales. Ces sollicitations ont émané à la fois de magistrats du Parquet, de magistrats instructeurs et de formations de jugement, mais également d'enquêteurs qui avaient reçu pour mission de recueillir les éléments d'investigation indispensables à la réalisation des saisies.

En marge de ces questions touchant aux saisies spéciales, de nombreuses sollicitations ont concerné également la gestion des mesures conservatoires réalisées sous l'empire de l'ancienne loi (ex : main levée ou prorogation d'hypothèques, de nantissements de fonds de commerce, etc.).

Publication des saisies pénales immobilières

Cette activité, qui résulte d'un monopole instauré par la loi (article 706-151 du code de procédure pénale), a consisté à effectuer le dépôt, pour le compte des parquets, des juges d'instruction et des tribunaux, de l'ensemble des saisies pénales immobilières réalisées en 2011.

Pour chaque dossier de saisie, ont été réalisés des bordereaux spécifiques (bordereau de publication et bordereau de dépôt d'acte) qui ont été ensuite adressés aux conservations des hypothèques et bureaux fonciers. En raison des règles très exigeantes de la publicité foncière, conduisant à un grand nombre de rejets, des modèles de saisies pénales immobilières ont rapidement été mis en ligne sur le site de l'Agence afin d'améliorer les pratiques.

Parallèlement, l'Agence a rédigé des attestations rectificatives et complémentaires afin de permettre la publication des dossiers irréguliers. Une fois la publication effectuée, l'Agence a immédiatement informé chaque magistrat de la réalisation de la formalité et a par ailleurs géré la facturation qui découlait du paiement des salaires des conservateurs. Enfin, un processus a été défini pour publier, le cas échéant, des mainlevées de saisies pénales immobilières.

Exécution des confiscations immobilières et complexes

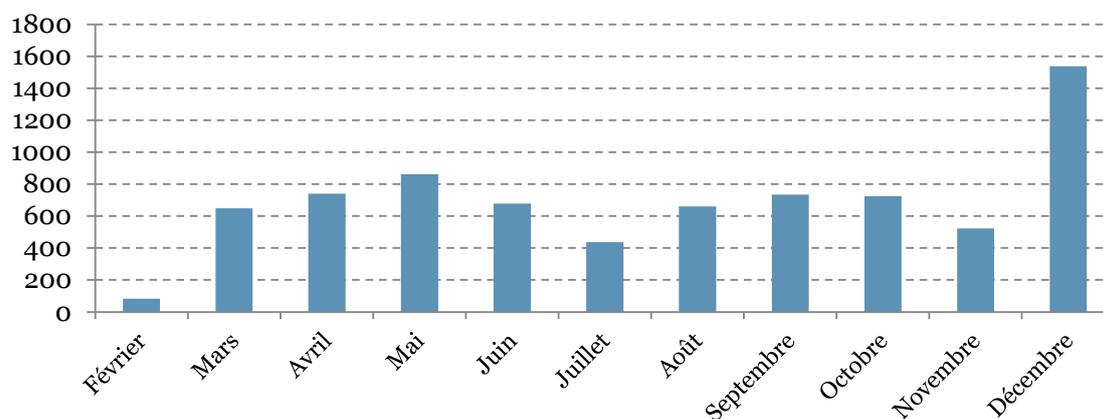
Il s'agit en premier lieu de la publication des droits de l'Etat en exécution de jugements qui ont prononcé des confiscations immobilières. Ces formalités, plus complexes que celles concernant les saisies, ont nécessité de constituer des dossiers complets (extrait cadastral, relevé des formalités hypothécaires) sans lesquels, il n'aurait pu être possible de transférer la propriété des biens de manière effective. Même si des difficultés d'exécution restent d'actualité pour certains dossiers, l'essentiel des obstacles a pu être surmonté. Dans un deuxième temps, des dossiers de vente ont été constitués en lien avec France Domaine et avec le conseil supérieur du notariat. Par ailleurs, les premières confiscations de fonds de commerce et d'assurances vie ont été soumises à l'Agence pour mise à exécution.

L'activité du pôle de saisie

Pour l'année 2011, 7.630 affaires ont été saisies dans la base de données pour un total de 13.354 biens gérés (numéraires, comptes bancaires, immobiliers, véhicules, etc.).

Le pôle de saisie a enregistré en moyenne presque 700 affaires par mois.

Diagramme du nombre d'affaires saisies par mois - 2011



Le volume de données à saisir dans la base a été, tout au long de l'année 2011, très largement supérieur aux capacités de traitement de l'Agence.

L'ajustement du compte CDC

L'ajustement qui consiste à rapprocher les flux du compte CDC de l'Agence avec les opérations saisies dans la base de données (affaires / biens) est réalisé depuis mai 2011 au travers d'une intégration automatique des données transmises mensuellement par la caisse des dépôts et consignations.

Il a impliqué l'enregistrement de plus 11.000 lignes dans la base de données en 2011. Il permet parallèlement de réaliser des corrections dans la saisie des informations (nature du bien, montant erroné, absence de saisie du bien) et intègre donc à ce titre le dispositif de contrôle interne de l'Agence.

Le taux d'ajustement à la fin 2011 est de 85,10 %.

<i>Situation au 31/12/2011</i>	Solde du compte CDC	Montants ajustés	Restes à ajuster	Taux d'ajustement
Virements bancaires	24,3 M €	21,8 M €	2,5 M €	89,81%
Numéraires et autres opérations	80,8 M €	67,5 M €	13,2 M €	83,68%
Total	105,1 M €	89,4 M €	15,7 M €	85,10%

L'ajustement a révélé plusieurs difficultés inhérentes aux saisies de comptes bancaires et au suivi des numéraires.

Les saisies de comptes bancaires

Il s'avère que pour dix virements reçus à l'Agence dans le cadre d'une saisie de compte bancaire, moins de sept peuvent être ajustés. Cette difficulté trouve sa source dans la combinaison de différents dysfonctionnements sur lesquels l'Agence n'a que très peu de prise :

- aucune mention faisant référence à l'affaire, au magistrat ou au tribunal n'est transmise par la banque dans le cadre du fichier d'échange interbancaire ;
- l'ordonnance de saisie de compte bancaire ne fait pas figurer le solde des comptes saisis, ou un solde erroné ;
- la banque réalise un virement groupé en utilisant un compte technique d'opération ne permettant pas d'identifier les comptes saisis en lien avec l'ordonnance ;
- l'ordonnance n'est pas transmise à l'Agence.

Pour pallier ces difficultés, il apparaît que lorsqu'un virement ne peut être ajusté, seule la banque émettrice est à même de renseigner l'Agence.

En conséquence, en octobre 2011, l'Agence a écrit à l'ensemble des banques présentant des opérations non ajustées afin d'obtenir copie des pièces ayant induit la saisie. Cette opération n'a pas eu le succès escompté, plusieurs banques n'ayant pas donné les informations demandées. Une nouvelle opération va être réalisée début 2012. Parallèlement des réunions de travail avec les responsables conformité de certains établissements sont prévues et la fédération des banques françaises a été sensibilisée sur ce sujet grâce à une fiche rédigée par le pôle juridique qui est mise à disposition de ses adhérents.

Le suivi des numéraires

De nombreux virements réalisés par les juridictions ne sont pas accompagnés du transfert de pièces justificatives vers l'Agence permettant la création d'une affaire dans la base de données en lien avec ce flux financier.

Certains tribunaux n'ont réalisé aucun versement ni aucune transmission d'affaire en 2011.

Justification des restes à ajuster

Il restait 15,7 M€ à ajuster au 31 décembre qui correspondent à moins de 20 % aux saisies de comptes bancaires non justifiées, et à plus de 80 % aux retards de saisie des affaires et au défaut de transmissions de pièces par les juridictions.

Montant total non ajusté	15,7 M€	% / total
Comptes bancaires non ajustés	2,5 M€	16%
Retards agence	6,6 M€	42%
Défaut d'information des juridictions	6,6 M€	42%

L'activité de l'agence comptable

L'exercice 2011 a essentiellement été consacré à l'installation de l'agence comptable et à la mise en place de relations efficaces et pérennes avec l'ordonnateur (ex : processus de restitution), la DGFIP (CE2B-Opérateurs de l'Etat, CL1C-Trésorerie, moyens de paiement et activités bancaires), la direction régionale des finances publiques d'Ile de France (Paye), la CDC (Création de procédures sécurisées et adaptées pour la gestion en ligne du compte CDC, élaboration et signature de la convention de compte) et les créanciers fiscaux et sociaux concernés par la convention d'échange d'informations.

Par ailleurs, l'agence comptable a transmis une demande de rescrit fiscal à la direction de la législation fiscale (ministère du budget), qui l'a approuvée.

Exécution du budget

Dernier acteur dans le circuit de paiement des dépenses de l'établissement, l'agence comptable joue un rôle déterminant dans le respect des délais de paiement impartis à l'AGRASC. Elle s'impose donc, en plus de son rôle statutaire de contrôle de la dépense, de tenue des comptes et de gestion de la trésorerie, un objectif de temps et d'efficacité dans le traitement des dossiers.

Gestion du compte CDC

L'agence comptable est également chargée de la gestion du compte CDC de l'AGRASC vers lequel affluent les virements consécutifs aux saisies de numéraires, de comptes bancaires et le produit des ventes de biens.

Elle contrôle les dossiers de restitutions, les états des versements au fonds de concours stupéfiants géré par la MILDT, gère les rejets de virements effectués ou sollicités par les directions départementales des finances publiques (DDFiP), les tribunaux ou les banques avant d'effectuer les virements y afférents. Elle s'attache à effectuer ces opérations dans les délais les plus courts.

Catégorie d'opérations	Entrées	Sorties
	109 226 319,74 €	
Faux billets		530,00 €
Rejets de virements		935 920,38 €
Restitutions		2 264 342,94 €
Virements créanciers publics		408,29 €
Virements MILDT		689 328,79 €
Virements Etat		0,00 €
Virements budget de l'Agence		0,00 €
Intérêts versés au budget de l'Agence		248 343,49 €
Total	109 226 319,74 €	4 138 873,89 €
Solde du compte au 31/12/11	105 087 445,85 €	

Le délai moyen de traitement (contrôle et réalisation du virement) a été de 2 jours pour les restitutions, de 3,5 jours pour les versements au fonds de concours stupéfiants et de 5 jours pour les rejets de virement.

Les principaux chiffres de l'année 2011

7.630 affaires saisies dans la base de données pour un total de 13.354 biens gérés, soit 1,75 bien par affaire

109 millions d'euros versés sur le compte CDC, soit plus de **200.000 €** versés chaque jour par l'ensemble des juridictions

160 restitutions pour un montant total de 2,3 millions d'euros

689.328,79 € versés au bénéfice du fonds de concours stupéfiants

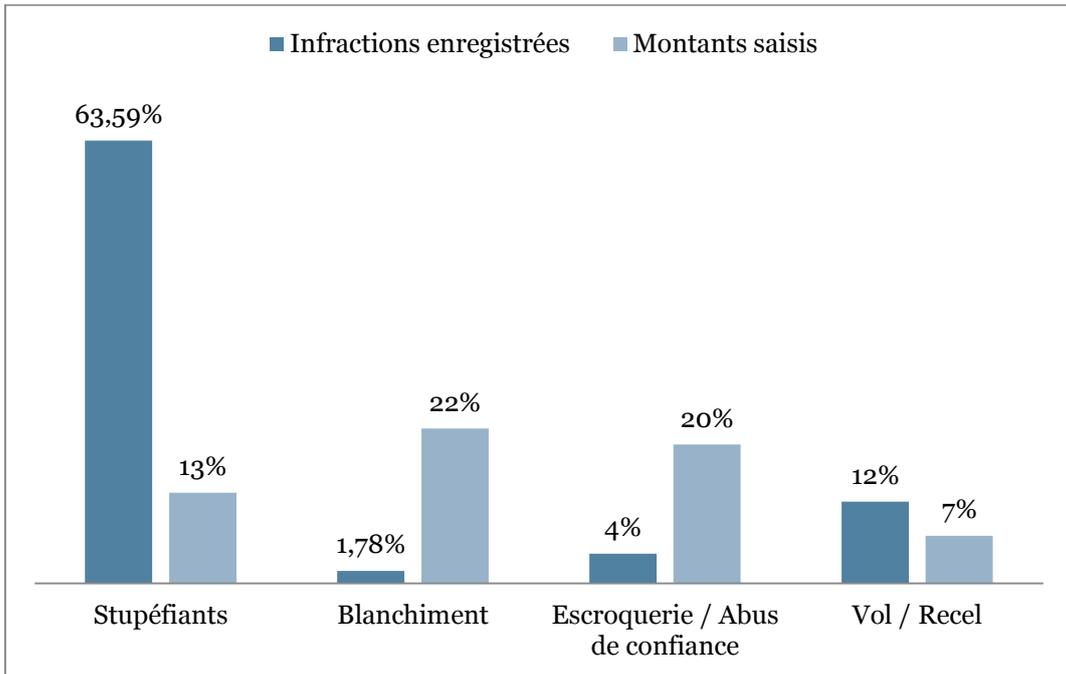
120 ventes avant jugement pour 0,550M€ consignés sur le compte

202 saisies pénales immobilières et 23 publications de confiscations

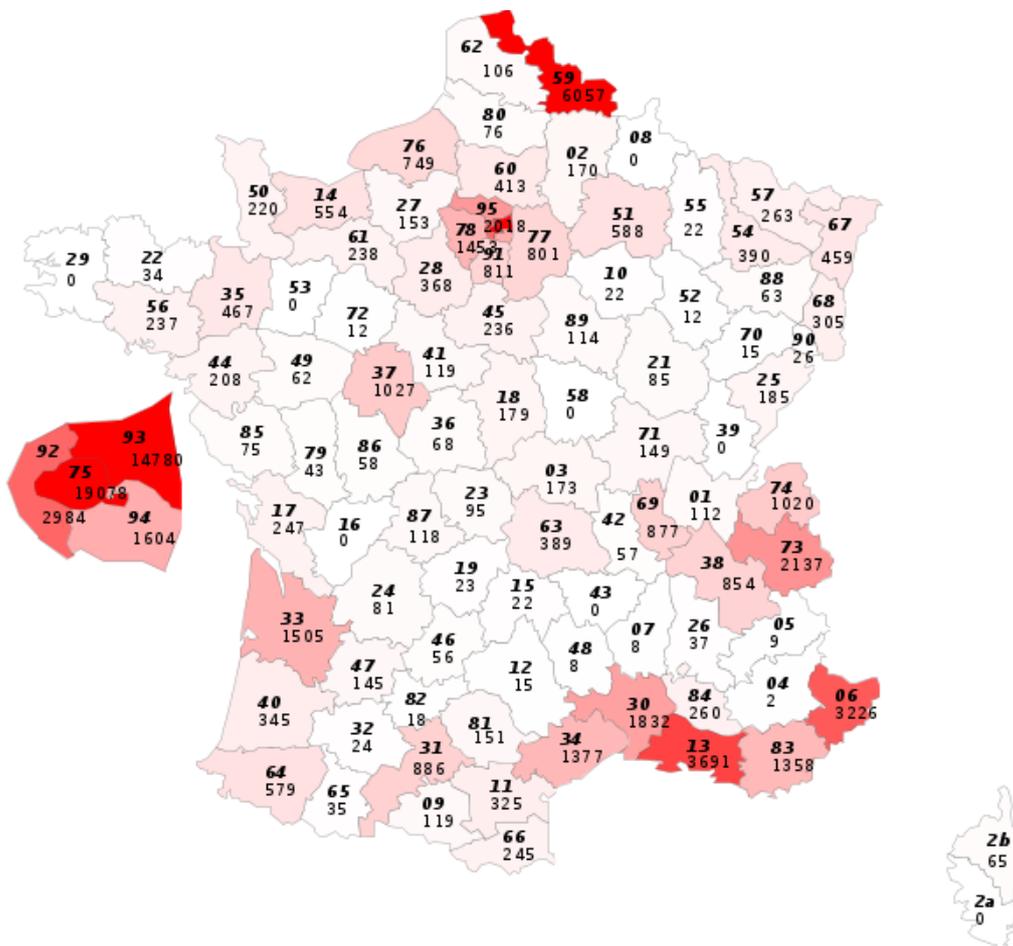
Répartition des biens gérés en nombre et en montant par catégories

Catégorie de biens gérés	Nombre	% / Total	Montant Valorisé (M€)	% / Total
Immobilier	225	1,68%	97,16	46,99%
Numéraires	10 753	80,52%	68,31	33,04%
Comptes bancaires	945	7,08%	34,48	16,68%
Assurances vie	18	0,13%	2,20	1,06%
Créances (avec versement sur le compte CDC)	11	0,08%	2,16	1,04%
Véhicules	714	5,35%	0,93	0,45%
Bateaux	3	0,02%	0,60	0,29%
Créances (sans versement sur le compte CDC)	1	0,01%	0,37	0,18%
Fonds de commerce	1	0,01%	0,25	0,12%
Hifi / Vidéo / Electroménager / Téléphonie	235	1,76%	0,12	0,06%
Bijoux	78	0,58%	0,08	0,04%
Vêtements, Chaussures, Maroquinerie de luxe	53	0,40%	0,03	0,02%
Divers	317	2,37%	0,07	0,04%
Total	13 354	100,00%	206,75	100,00%

Répartition par familles d'infractions en nombre et en montant



Localisation géographique des numéraires saisis (en K€)



Pour 2012 : Optimisation de l'activité de l'Agence par la mise en place de nouvelles procédures et propositions de réformes textuelles

Optimiser l'activité par la mise en place de nouvelles procédures internes et externes

Adapter l'organisation et les ressources de l'Agence

Assurer un niveau de trésorerie en adéquation avec les charges

L'Agence connaît deux difficultés majeures depuis sa création :

- obtenir un niveau de trésorerie en adéquation avec ses besoins, lié à la faiblesse du volume des confiscations définitives rapporté au stock de biens gérés (206 M€ de biens valorisés en 2011 et 50 k€ de confiscations) ;
- faire face à la montée en puissance de sa charge de travail dans une volumétrie souvent très éloignée des estimations réalisées dans le cadre des travaux de configuration et en l'absence de référentiels permettant de connaître à moyen et long terme les besoins de manière précise.

S'agissant du premier point, il est permis de penser que l'élargissement de l'assiette de l'article 706-163 3° du code de procédure pénale évoquée *infra*, conjugué avec la réalisation des premières ventes immobilières dont le produit est attendu au cours du second semestre lèvera cette difficulté pour 2012.

S'agissant du second point, l'Agence a obtenu l'accord de ses tutelles pour passer à un effectif de vingt agents fin 2012. L'arrivée de ces agents sera lissée sur l'année pour permettre de contenir l'évolution de ce poste de dépense. Ce renforcement de l'équipe vise principalement à supprimer les retards dans la saisie des dossiers, à permettre la réalisation de l'ajustement du compte CDC par un agent spécifiquement affecté à cette tâche et à renforcer l'agence comptable afin d'assurer une continuité de service notamment dans le cadre des restitutions.

Permettre le recrutement de contractuels

Compte tenu des spécificités inhérentes à son fonctionnement, il est souhaitable que l'Agence puisse recourir à court terme à des emplois de contractuels. En effet, les savoirs faire liés à la gestion de certains biens, en particulier les immeubles, peuvent relever de compétences issues du secteur privé. Par ailleurs, compte tenu de la sensibilité de son système d'information l'Agence peut avoir intérêt à intégrer un informaticien chargé de la maîtrise d'ouvrage, voire de la maîtrise d'œuvre de ses outils.

Permettre un accès à Cassiopée

L'Agence ouvrant un dossier et saisissant les données sur sa base de données pour chaque affaire qui lui est envoyée, un accès direct à Cassiopée et à la chaîne pénale dont sont dotées les juridictions lui serait d'une très grande utilité. Elle lui permettrait de ne pas avoir à solliciter les greffes des juridictions ou les magistrats pour obtenir les données qui sont indispensables à l'accomplissement de ses missions légales. Une demande d'accès (en mode consultation) a donc été effectuée auprès du ministère de la justice et des Libertés.

Poursuivre la formalisation de protocoles avec nos partenaires, actuels et futurs

Si l'un des objectifs prioritaires de l'Agence est de favoriser une augmentation des confiscations, la conséquence doit être d'assurer la vente des biens confisqués dans les meilleures conditions. La loi a offert à l'Agence la possibilité de choisir ses prestataires.

Convention avec France Domaine

France Domaine a un rôle à jouer, en application des textes sur la propriété publique, lors de la vente par l'AGRASC des immeubles confisqués, notamment pour décider si l'immeuble doit, exceptionnellement, être conservé par l'Etat, ainsi que pour déterminer sa valeur. Un protocole est en cours d'élaboration à cette fin.

Conventions avec les commissaires-priseurs et avec les notaires

Dans un souci de définir la procédure la plus adaptée à la grande variété des biens notamment mobiliers mais aussi immobiliers qui sont confiés à l'Agence, il a été décidé de contractualiser avec les commissaires-priseurs judiciaires pour les biens meubles et avec les notaires pour les biens immobiliers. Les services de France Domaine restent bien entendu des interlocuteurs privilégiés de l'Agence.

Protocole avec le tribunal de grande instance de Paris :

Il a été décidé, afin d'organiser au mieux les relations entre l'AGRASC et le tribunal de grande instance de Paris, première juridiction d'Europe, de conclure un protocole mettant en place des règles précises de collaboration quotidienne. Ce protocole, rédigé, est en phase de signature.

Améliorer les procédures impactant le fonctionnement de l'Agence

Limiter les saisies de numéraires de faible montant

La stratification réalisée sur les numéraires saisis montre que presque 67 % des biens enregistrés dans la base de données concernent des montants inférieurs à 1.000 €, ce qui représente moins de 3 % des enjeux financiers.

Depuis sa création, l'Agence doit donc faire face à la gestion d'un très grand nombre de biens sans enjeu financier ce qui pénalise fortement son fonctionnement.

Pour affiner cette approche, une estimation du coût moyen de gestion par affaire a été réalisée. Selon le tableau ci-dessous, ce coût est estimé à 150 €.

Nb d'affaires	7.630
Coûts de fonctionnement	531 948,36 €
Coûts de personnel	614 361,32 €
Total des charges	1 146 309,68 €
Coût par affaire	150,24 €

Ainsi, pour une affaire avec un ou plusieurs biens valorisés à moins de 150 €, même dans le cas d'une confiscation, son traitement engendre une perte nette pour l'Agence. En 2011, pour les seuls numéraires qui représentent plus de 80% des biens gérés, ce fut le cas pour 3.251 affaires, soit 43 % des affaires saisies dans la base de données (affaires qui n'ont représenté que 0.32 % des enjeux financiers).

Un groupe de travail réunissant à la fois les ministères de l'intérieur et de la justice et des Libertés pourrait examiner cette question afin de dégager des orientations qui pourraient être données aux officiers de police judiciaire sur les montants significatifs qui doivent faire l'objet de saisies et ceux qui en raison de leur modicité doivent être restitués aux personnes interpellées. L'Agence a alerté ses tutelles à ce sujet à plusieurs reprises.

Faciliter l'augmentation du nombre de confiscations

Dans tous les Etats avec lesquels des comparaisons peuvent être établies, notamment au sein de l'Union européenne, il est manifeste que le volume des saisies est bien supérieur à celui des confiscations prononcées. En Italie par exemple, est cité volontiers le chiffre de 7 milliards d'euros de saisies et de 2 milliards d'euros de confiscations, les Néerlandais évoquent des saisies à hauteur de 650 millions d'euros et des confiscations pour un montant de 50 millions d'euros.

Au terme de plusieurs mois d'activité, il est apparu évident à l'AGRASC que le nombre de confiscations devrait pouvoir nettement augmenter dans les années à venir. C'est donc un chantier prioritaire défini pour l'année 2012 et celles qui vont suivre.

Quatre actions seront entreprises pour parvenir à cet objectif :

Organiser le retour d'informations vers les juridictions et favoriser la constitution d'une cote patrimoniale utile pour la juridiction de jugement

L'Agence doit faire en sorte que les magistrats sachent ce que deviennent les biens saisis et que les juridictions de jugement disposent de tous les éléments nécessaires pour prononcer les confiscations. En cas de vente avant jugement, il s'agit d'indiquer quand le bien a été vendu et à quel prix. Pour les saisies pénales immobilières, l'acte de publication de la saisie doit être systématiquement versé au dossier. Pour les comptes bancaires saisis, il faut un retour d'information permettant aux magistrats de connaître les montants effectivement saisis et transférés sur le compte de l'Agence. Cette cote patrimoniale doit être l'occasion d'effectuer un bilan pour tous les biens saisis et susceptibles d'être confisqués au moment du jugement.

Développer de manière systématique l'information sur le rôle de l'Agence auprès des magistrats siégeant dans les juridictions de jugement

L'Agence a proposé à l'ENM d'intervenir à toutes les sessions de changement de fonction des magistrats du siège qui vont notamment être affectés à la présidence des tribunaux correctionnels ou des chambres des appels correctionnels, des chambres d'instruction en tant que président ou assesseurs. Ces formations permettront de les sensibiliser davantage encore aux mentions qui doivent figurer dans les dispositifs des décisions rendues pour prononcer la confiscation ainsi qu'aux nouvelles dispositions de la loi qui offrent la possibilité de saisir des biens dont elles ordonnent la confiscation si leur saisie n'a pas été ordonnée au cours de l'enquête (articles 373-1 et 484-1 du code de procédure pénale pour les cours d'assises et pour les tribunaux correctionnels).

Mettre en ligne des trames à utiliser pour les dispositifs des jugements ou des arrêts de condamnation

L'Agence a déjà mis en ligne plusieurs documents permettant de prononcer la confiscation des comptes bancaires ou de biens immobiliers. Elle poursuivra en ce sens pour que toutes les confiscations prononcées puissent devenir exécutoires et donc effectives.

Désigner dans tous les tribunaux des référents exécution des peines

Lors d'une visite dans une cour d'appel, le Procureur général a émis l'idée que des référents exécution des peines plus spécifiquement chargés des questions de confiscations des avoirs puissent devenir les référents de l'AGRASC, cette perspective est particulièrement intéressante, l'Agence s'étant rendu compte que faute d'interlocuteurs dédiés dans ces services, elle peut difficilement remplir une des missions essentielles qui lui sont confiées.

Quelques pistes de propositions pour de nécessaires réformes textuelles

Conformément aux dispositions de la loi du 9 juillet 2010, l'Agence est en mesure de formuler des propositions de réformes des textes.

La peine complémentaire de confiscation du patrimoine en cas de blanchiment commis par une personne morale

Les juridictions pénales sont confrontées à une lacune de la loi qui pose d'importantes difficultés pratiques, constatées cette année dans plusieurs dossiers, concernant la confiscation en cas de blanchiment, lorsque les personnes condamnées sont des personnes morales.

En effet, le blanchiment est l'une des infractions pour lesquelles est prévue la possibilité de confisquer la totalité du patrimoine du condamné, au titre de l'article 131-21 alinéa 6 du code pénal.

Or, la difficulté est la suivante : l'article 324-7 12° du code pénal est réservé aux personnes physiques (« *Les personnes physiques coupables des infractions définies aux articles 324-1 et 324-2 encourrent également les peines complémentaires suivantes : (...) 12° La confiscation de tout ou partie des biens du condamné, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis* »), et, pour les peines complémentaires applicables aux personnes morales condamnées pour blanchiment, le renvoi effectué par l'article 324-9 à l'article 131-39, renvoyant lui-même à l'article 131-21 de façon générale, ne permet pas d'affirmer avec certitude que la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine est encourue.

Dès lors, si une personne morale s'est interposée dans un schéma de blanchiment, situation extrêmement fréquente en pratique, la totalité des biens de la personne morale condamnée ne pourra être confisquée : pour lui confisquer des biens, il faudra démontrer pour chacun d'eux qu'il s'agit du produit de l'infraction. Ainsi, les délinquants mettent à l'abri certains biens avec des montages simples.

Il est donc nécessaire que le législateur intervienne pour prévoir de façon expresse la possibilité de condamner les personnes morales, en cas de blanchiment, à la peine complémentaire de la confiscation de leur entier patrimoine.

Une réflexion sur la pérennité des mesures conservatoires

La loi du 9 juillet 2010 a laissé subsister dans le code de procédure pénale les mesures conservatoires de l'article 706-103 et a même étendu leur mécanisme aux délits d'appropriation frauduleuse, en créant l'article 706-166 du code de procédure pénale. Ces mesures, qui prennent la forme de procédures civiles d'exécution, et ne concernent que les biens dont la personne poursuivie est propriétaire, ont désormais pour seul objet de garantir le paiement des amendes et l'indemnisation des victimes (les saisies pénales visant, elles à garantir l'exécution des peines de confiscation).

L'expérience démontre que ces mesures conservatoires sont extrêmement difficiles à prendre et surtout à gérer pour les juridictions (par exemple, la nécessité de renouveler les hypothèques provisoires tous les trois ans), alors que leur utilité est d'autant moins manifeste que la loi du 9 juillet 2010, en introduisant l'article 706-164 du code de procédure pénale, a permis à l'AGRASC d'indemniser les parties civiles par priorité sur les biens confisqués.

Pour garantir une confiscation ultérieure ou l'indemnisation des victimes, la voie des saisies pénales est désormais beaucoup plus efficace que celles des mesures conservatoires.

Actuellement, les mesures conservatoires des articles 706-103 et 706-166 du code de procédure pénale ne présentent qu'un seul avantage : elles permettent de prendre des mesures sur des biens qui ne sont pas liés à l'infraction, ce qui est impossible en ayant recours aux saisies pénales dans des cas où la confiscation élargie (et donc la saisie élargie) des alinéas 5 et 6 de l'article 131-21 n'est pas encourue.

La loi sur l'exécution des peines modifie l'article 131-21 du code pénal, pour permettre de façon générale la confiscation en valeur (c'est-à-dire la confiscation de biens d'une valeur équivalente au profit réalisé par le délinquant). Dès lors, la suppression des articles 706-103 et 706-166 du code de procédure pénale pourrait être envisagée, leur maintien favorisant la confusion et la complexité pour les praticiens.

Possibilité pour les cours d'appel de prononcer la saisie à l'audience en même temps que la confiscation

La loi du 9 juillet 2010 a introduit dans le code de procédure pénale aux articles 373-1 et 484-1 des dispositions donnant la possibilité aux tribunaux correctionnels et aux cours d'assises, lorsqu'elles prononcent la confiscation d'un bien, d'en ordonner la saisie, lorsque celle-ci n'a pas été prononcée au cours de la procédure. Dans ce cas les juridictions peuvent ordonner la remise du bien dont elles ordonnent la saisie à l'Agence en vue de son aliénation si le bien n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et que sa conservation serait de nature à en diminuer la valeur. Il serait particulièrement opportun de prévoir de telles dispositions en faveur des chambres des appels correctionnels qui actuellement ne disposent pas de cette faculté, et pourraient utilement procéder à des saisies qui n'auraient pas été ordonnées en première instance.

L'élargissement de l'assiette de l'article 706-163 3° du code de procédure pénale

Le volume global des biens gérés par l'Agence correspond à hauteur de 50 % à des comptes bancaires et des numéraires versés sur le compte CDC.

La gestion de ces sommes est particulièrement consommatrice de ressources pour l'agence, qui doit en assurer une totale traçabilité. De plus, un pourcentage non négligeable de ces sommes est récupéré après une intervention de l'Agence, que ce soit dans un cadre national (en intervenant notamment auprès des établissements de crédit) ou dans un cadre international, à l'issue de procédures complexes d'entraide (par exemple après des contacts pris auprès d'autorités judiciaires étrangères et rédaction de certificats de gel ou de confiscation). Ces sommes, le plus souvent, n'étaient pas recouvrées par les juridictions avant la création de l'AGRASC, qui, par exemple, a obtenu des versements de pays jusque-là peu coopératifs, comme les Iles Vierges Britanniques.

Or, le 3° de l'article 706-163 du code de procédure pénale, dans sa rédaction actuelle, prive l'agence des ressources issues des numéraires et comptes bancaires confisqués.

Si une rémunération à hauteur de 1 % des encours du compte ouvert à la CDC est bien prévue au bénéfice de l'Agence, il apparaît que les frais engagés pour la récupération et la gestion des sommes recouvrées peuvent être largement plus élevés. Ainsi, les frais inhérents à la gestion des devises peuvent rapidement dégager un volume de dépenses supérieur aux ressources attendues, notamment pour des saisies dépassant plusieurs millions d'équivalents euros.

En conséquence, l'Agence souhaite que l'assiette de l'article 706-163 3° du code de procédure pénale soit étendue aux numéraires et comptes bancaires confisqués. Cette proposition a reçu un avis favorable de la direction du budget, et devrait faire l'objet d'un examen dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative en 2012.

CONCLUSION

Grâce aux monopoles accordés par la loi du 9 juillet 2010 à l'Agence : gestion centralisée des sommes saisies, ventes avant jugement, saisies pénales immobilières et confiscations immobilières, la base de données de l'AGRASC a pu restituer, pour la première fois en 2011, des statistiques qui reflètent l'activité de l'ensemble des juridictions en matière d'enquête patrimoniale.

L'Agence est ainsi un révélateur remarquable du fonctionnement des tribunaux en matière de saisies et de confiscations, étant confrontée à tous types de délinquance. Incontestablement la dynamique suscitée par la création de l'Agence doit se poursuivre et s'amplifier. Cependant, s'il est indéniable que les magistrats s'approprient progressivement les nouvelles procédures et que la plupart des greffes se sont mis en ordre de marche, il reste des marges d'amélioration très nettes pour que le fonctionnement de l'Agence soit optimal.

L'année 2012 devra permettre à l'Agence de poursuivre la stratégie qu'elle a engagée sur plusieurs fronts pour faire de l'enquête patrimoniale une priorité en augmentant l'opérationnalité des saisies et la pleine exécution des confiscations.

