

Paris, 15 mars 2024,

**Observations du Syndicat de la magistrature relatives à la proposition de loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels**

**Audition par la commission des lois du Sénat**

A titre liminaire, nous saluons l'objectif d'amélioration de l'efficacité des procédures de saisies et confiscations des avoirs criminels. Si nous ne partageons pas la volonté de prononcer la peine la plus « douloureuse »<sup>1</sup> à l'encontre des auteurs d'infractions et émettons des doutes sur l'effet dissuasif des peines en général, il nous apparaît en effet que ce type de sanction, d'ordre patrimonial, peut participer de la réflexion à mener pour redonner du sens à la peine, et s'avérer adaptée dans certaines situations, notamment en matière de délinquance économique et financière ou de criminalité organisée (trafic de stupéfiants, mais également de proxénétisme ou de traite des êtres humains par exemple).

A ce titre, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) ne cesse de démontrer son efficacité. Les chiffres témoignent, depuis sa création en 2010, de sa montée en puissance, la volumétrie des saisies ayant été multipliée par 4,4 entre 2011 et 2019. Les magistrats – notamment instructeurs – s'accordent sur l'assistance précieuse qu'elle leur confère dans le cadre des affaires qu'ils ont à connaître.

Dans son rapport d'évaluation de mai 2022, le GAFI (groupe d'action financière) a par ailleurs relevé le cadre robuste et sophistiqué dont disposait la France pour lutter contre le blanchiment de capitaux, et souligné ses très bons résultats en matière de confiscation des avoirs criminels, ces derniers étant privés chaque année de produits, de biens ou d'autres actifs d'une valeur équivalente à 4,7 milliards d'euros<sup>2</sup>.

Ainsi, si nous comprenons la volonté du législateur de parfaire le dispositif législatif en la matière, nous tenons à souligner que les obstacles persistants évoqués dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, et notamment le « décrochage » entre les saisies et les confiscations, sont moins dues au cadre juridique actuel qu'à la capacité à assurer un processus judiciaire cohérent tout au long de la chaîne pénale, de la phase d'enquête jusqu'à l'exécution du jugement. Aussi, nous attirons l'attention des sénateurs sur le fait que les difficultés évoquées dans l'exposé des motifs de la proposition de loi ne sauraient être résorbées de façon satisfaisante par les dispositions proposées et qu'une réflexion en profondeur pourrait être menée de manière plus spécifique sur les problèmes rencontrés par les praticiens en juridiction (II). Nous sommes néanmoins globalement favorables aux apports de la proposition de loi soumise à notre appréciation, à l'exception de certaines dispositions qui, au nom des objectifs d'efficacité et de rationalisation économique, nous semblent porter une atteinte disproportionnée aux droits des personnes concernées (I).

1 <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2023-2024/troisieme-seance-du-lundi-04-decembre-2023>

2 <https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Evaluationsmutuelles/Rem-france-2022.html>

## I. Sur la proposition de loi dans sa version transmise au Sénat

Le Syndicat de la magistrature est favorable à un certain nombre de dispositions contenues dans la proposition de loi dans sa version transmise au Sénat par l'Assemblée nationale et notamment :

- celle visant à élargir la compétence de l'Agrasc à la gestion et la vente des biens dévolus à l'État et des biens non restitués ;
- celle visant à rendre obligatoire la notification à l'Agrasc des décisions de saisies et de confiscations, pour permettre une meilleure gestion des biens saisis et une meilleure exécution des confiscations ;
- les dispositions de l'article 2 assurant une meilleure prise en compte des victimes par l'allongement du délai de saisine de l'Agrasc et par l'extension de l'assiette des biens permettant l'indemnisation des victimes.

Nous sommes également favorables à ce que la loi acte que la réalisation d'enquêtes patrimoniales aux fins d'identification des avoirs criminels, de saisie puis de confiscations, font partie des missions des officiers de police judiciaire et qu'elle entérine la pratique actuelle de l'Agrasc visant à former les magistrats et enquêteurs, le besoin d'acculturation étant encore fort.

Nous attirons cependant l'attention des sénateurs sur trois points, dans l'optique de l'examen de la proposition de loi par le Sénat.

### 1. Le principal concerne l'article 3 dans sa rédaction issue du passage à l'Assemblée nationale

Alors que le texte prévoyait à l'origine que la décision définitive de confiscation d'un bien immobilier constituerait un titre d'expulsion à l'encontre de la personne condamnée, l'Assemblée nationale a ajouté que cette disposition s'appliquerait également à « tout occupant de son chef ».

Nous nous opposons fermement à cet ajout, qui au nom de l'efficacité et pour des raisons économiques - réelles, la multiplication des procédures d'expulsion devant le juge des contentieux de la protection augmente effectivement le coût de la confiscation – vient fragiliser de façon disproportionnée les droits des plus vulnérables.

Il semble en effet que cette disposition ne saurait avoir pour objectif, même indirect, de sanctionner un occupant de bonne foi. Pourtant, en pratique, c'est ce à quoi le texte dans sa rédaction actuelle risque précisément de mener.

Contrairement à ce qui est exposé dans par l'amendement 23 voté par l'Assemblée nationale, les locataires de la personne propriétaire condamnée ont en effet, à la date de la décision de confiscation, la qualité d'occupants du chef de la personne condamnée. C'est le sens de la jurisprudence constante de la Cour de cassation depuis 2003 sur la notion « d'occupant du chef »<sup>3</sup>.

Pour contourner cette difficulté, il est possible de considérer que l'expulsion, et donc le transfert de propriété à l'État régulariserait la situation car de fait, le bail serait également transféré à l'État. Or, même dans l'hypothèse où le commissaire de justice chargé de l'expulsion accepterait de se placer, pour savoir qui est « occupant du chef », non à la date de la décision de saisie mais à la date de l'expulsion – ce qui est peu probable et non conforme à la cohérence juridique -, alors seuls bénéficieront du très théorique « transfert de bail » à l'Etat les locataires disposant d'un titre en bonne et due forme contre le réel propriétaire antérieur. Or, il est aisé d'imaginer que, dans ce

---

3 En ce sens : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007050343/>

contexte, rares sont ceux qui ont conclu le bail directement avec le propriétaire et non avec des prêteurs noms et autres intermédiaires : ceux-là aussi seront expulsés.

Quant à eux, les occupants non locataires (la famille de la personne condamnée, mais aussi les personnes qui n'ont pas de bail écrit, les victimes de marchands de sommeil, les occupants contre service, etc.) seraient automatiquement considérés comme étant de mauvaise foi, contrairement à la présomption de bonne foi qui régit le droit civil. Ils seraient immédiatement expulsables en vertu de la nouvelle disposition, quand bien même ils n'auraient jamais été mis en cause dans le cadre de la procédure pénale et n'auraient rien à voir avec l'affaire – et en seraient parfois même plutôt victimes qu'auteurs. Ces personnes n'auraient alors aucune possibilité de remise en question du titre d'expulsion, puisque celui-ci serait une condamnation pénale ne les concernant pas et contre laquelle elles n'auraient aucun droit de recours. Ainsi, si le Conseil d'État, dans le point 44 son avis relatif à la LOPMI<sup>4</sup> a validé la disposition selon laquelle « *La décision définitive de confiscation d'un bien immobilier constitue un titre d'expulsion à l'encontre de la personne condamnée* », le raisonnement qu'il développe à ce titre n'est pas applicable pour les occupants du chef de la personne condamnée. Il relève en effet que la décision de confiscation ne vaudra titre d'expulsion qu'une fois les voies de recours épuisées et que la disposition envisagée ne fera pas obstacle à l'application des délais laissés à l'occupant pour quitter les lieux par les articles L. 412-1 à L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution ou saisir le juge de l'exécution afin de disposer de délais dérogatoires. Si le deuxième garde fou pourra s'appliquer à l'occupant du chef de la personne condamnée, le premier ne s'applique qu'à la personne condamnée elle-même.

**La disposition telle qu'elle est actuellement rédigée entre donc, à notre sens, en contradiction avec le droit à la protection de la vie privée et du domicile (notamment garanti par l'article 8 de la CESDH), avec le droit à un recours effectif (notamment prévu par l'article 13 de la CESDH), avec le principe du contradictoire et des droits de la défense (article 6 de la CESDH), ainsi qu'avec le principe de personnalité des peines<sup>5</sup>. Les risques d'inconventionnalité et d'inconstitutionnalité sont ainsi non négligeables.**

Le Syndicat de la magistrature est également défavorable à la solution alternative proposée au cours des débats à l'Assemblée nationale, selon laquelle il conviendrait de préciser dans la disposition qu'elle ne s'appliquerait qu'aux occupants de bonne foi. En pratique, cela reviendrait en effet à donner une possibilité d'appréciation arbitraire par le commissaire de justice pour déterminer si une personne est ou non de bonne foi, sans aucune procédure contradictoire. Seule la procédure actuelle, requérant l'intervention d'un juge des contentieux de la protection, permet de respecter pleinement les droits des occupants du chef de la personne concernée.

**C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature demande un retour à la rédaction initiale de la disposition.**

2. Outre ces considérations, nous souhaitons attirer l'attention des sénateurs et sénatrices sur deux autres dispositions

La première est relative à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, modifiant la procédure d'appel des décisions de remise à l'Agrasc pour vente avant jugement et des décisions d'affectation, afin qu'un seul juge statue en appel au lieu de trois. Si cette disposition a pour avantage certain de réduire les délais, de permettre une vente ou une affectation plus rapides des biens meubles corporels et donc

---

4 <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-d-orientation-et-de-programmation-du-ministere-de-la-justice-2023-2027>

5 Voir DC 16 juin 1991, n°99-411, décision dans laquelle le Conseil constitutionnel définit le principe de personnalité des peines comme une notion issue des articles 8 et 9 de la DDHC de 1789

une diminution des frais de justice, nous regrettons que ce gain d'efficacité se fasse encore une fois **aux dépens du principe de la collégialité.**

La deuxième réserve concerne la création d'une peine de confiscation obligatoire, sauf motivation contraire, des biens saisis qui sont l'objet, le produit ou le moyen de l'infraction. A ce titre, on perçoit aisément l'objectif du législateur, qui consiste à venir régler, en contraignant les juges, la difficulté liée à la déperdition entre la saisie au stade de l'enquête et la confiscation au stade du jugement. Or, le Syndicat de la magistrature considère que cette disposition, qui **vient porter atteinte aux principes d'individualisation de la peine**, n'est pas le bon moyen de lutter contre cette déperdition, qui tient principalement au manque d'acculturation des juges et au manque de moyens.

## **II. Des améliorations concrètes attendues dans le quotidien des juridictions**

Pour le Syndicat de la magistrature, la difficulté principale en matière d'identification, de saisie et de confiscation des avoirs criminels tient au fait que nous ne sommes pas en mesure d'assurer une action judiciaire cohérente tout au long de la chaîne pénale, jusqu'au jugement et surtout jusqu'à la décision définitive en cas d'appel. A notre sens, ces difficultés ne sauraient être résorbées sans un large travail de réflexion sur les problèmes rencontrés par les praticiens en juridiction, qui pourrait porter sur deux volets : celui des moyens alloués aux juridictions en la matière (A), celui de l'acculturation concrète de tous les acteurs de la chaîne des saisies et confiscations (B).

### **A. Un manque de moyens et de ressources humaines en juridiction**

Nous soutenons que la pleine et concrète effectivité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels est indissociable d'une allocation de moyens humains suffisants dans les juridictions.

Ce besoin est d'autant plus important que la **technicité de la matière** est grande. Même si l'Agrasc est très présente et offre un soutien de qualité, l'activité juridictionnelle des magistrats en cette matière reste très technique, exige une grande minutie et revêt ainsi un caractère très chronophage. A titre d'exemple, l'identification des avoirs criminels nécessite une identification des bénéficiaires effectifs de biens cachés dans des coquilles, des fiduciaires, des trust localisés dans des paradis fiscaux, et les opérations de saisie exigent un travail préalable de recherche des numéros de comptes bancaires, des données cadastrales, de l'identité des propriétaires etc. La constitution d'une côte patrimoniale solide au stade de l'enquête est fondamentale pour lutter contre le décrochage entre les saisies lors de l'enquête et les confiscations au stade du jugement.

Concrètement, en juridiction, les obstacles liés à ces difficultés techniques se répercutent inévitablement sur la hiérarchisation générale des priorités pénales. L'impossibilité de trouver le temps nécessaire pour formaliser des décisions de saisies ou de confiscations, peut conduire les magistrats à privilégier les urgences ou les affaires causant des troubles immédiats à l'ordre public (affaires avec des détenus enserrées dans des délais contraints, affaires d'atteintes aux personnes, notamment de violences conjugales), qui seront audiencées en priorité. Or, le délai d'enquête et de jugement, parfois de plusieurs années, a des conséquences non négligeables sur le décrochage entre les saisies et les confiscations, puisque la situation du mis en cause peut avoir drastiquement évolué dans l'intervalle.

Ces difficultés ont également des conséquences sur le traitement des affaires comportant d'autres objectifs que le volet financier – affaires de trafic de stupéfiants par exemple. Par manque de temps,

le volet financier est bien souvent négligé. Pour pallier cette difficulté, il apparaîtrait opportun qu'il soit décorrélé du reste de l'enquête et fasse l'objet d'un traitement spécifique.

Le manque de moyens humains face à la technicité de la matière conduit enfin à un traitement différencié selon le type d'affaire (délinquance plus ou moins complexe) et la nature des biens à saisir (il est plus aisé de saisir une voiture que des comptes bancaires cachés à l'étranger).

Afin de compléter le soutien conféré par l'Agrasc aux magistrats, il nous semble que **l'affectation plus systématique d'assistants spécialisés** en matière économique et financière dans les services des juridictions concernées serait particulièrement opportune – nous y reviendrons.

Ce renforcement des ressources humaines doit à notre sens tenir compte des **disparités géographiques entre la juridiction parisienne et les juridictions de régions**, ces dernières ne bénéficiant pas de services aussi spécialisés que la juridiction parisienne et étant encore plus sous-dotées. Nous attirons l'attention des sénateurs sur le fait que les procédures relevant du « petit et moyen éco-fi » restent le parent pauvre de la justice pénale alors qu'elles pourraient elles-aussi rapporter des sommes conséquentes avec très peu de moyens supplémentaires, car l'effet d'échelle est énorme.

A cela s'ajoute un manque criant d'enquêteurs spécialisés en matière économique et financière, ce qui a des répercussions directes sur la façon dont les enquêtes en toutes matières sont abordées, que ce soit sur le trafic de stupéfiants ou les réseaux de proxénétisme ou de traite, sur les réseaux de contrefaçons ou de blanchiment.

## **B. Le manque d'acculturation spécifique à la racine de la déperdition entre saisie et confiscation**

Le manque d'acculturation sur ces sujets doit être mis en regard du problème que constitue le fait d'inciter à la saisie pour la saisie : **les mécanismes de saisies sont très simples, les magistrats disposent de beaucoup d'outils, mais ces outils ne sont pas en rapport avec la capacité de la justice à enquêter et à juger correctement ces dossiers pour les faire aboutir.**

- S'agissant des policiers, il est difficile, pour des enquêteurs non spécialisés saisis d'une affaire comportant un volet financier – qui sont bien souvent des affaires complexes, voire très complexes - d'effectuer une enquête sur le fond du dossier, afin d'établir les infractions, et, dans le même temps, d'effectuer une enquête patrimoniale nécessitant des réquisitions, une analyse des réponses aux réquisitions et une proposition de saisies aux magistrats. Même lorsque les enquêteurs ont bénéficié d'une formation spécifique en matière économique et financière, il est remarqué une certaine tendance des services de police à impulser des saisies très larges au stade de l'enquête, alors même que la personne n'est pas nécessairement susceptible d'être poursuivie sur une qualification pénale dans le dossier financier. Cela explique en partie la déperdition entre ce qui est saisi et ce qui est *in fine* confisqué, les personnes visées par les saisies n'étant parfois pas mise en examen ou renvoyées devant une juridiction de jugement.

Par exemple, dans les dossiers de blanchiments, l'on observe des saisies sur tous les comptes bancaires des sociétés blanchisseuses dès le début de l'enquête. Or, dans la mesure où les enquêteurs focalisent leurs recherches – ce qui est compréhensible au vu des moyens alloués – sur le fonctionnement des réseaux plus que sur le volet financier, il n'est pas toujours possible d'aboutir à une mise en examen pour des infractions financières. Dans ce cas, les saisies ne peuvent être maintenues et commence alors le contentieux des restitutions.

- Le besoin d'acculturation se fait également sentir chez les magistrats qui, au stade de l'enquête, se focalisent eux aussi sur d'autres aspects que les aspects patrimoniaux : les magistrats qui ne sont pas formés, notamment dans les juridictions non spécialisées, sont réticents à aller sur les aspects financiers, il y a une auto-censure par manque de pratique de la matière, crainte de l'erreur, et en raison du caractère chronophage de l'identification et des saisies des avoirs criminels.

Au stade du jugement, le manque de temps pour examiner une à une les saisies et déterminer si elles sont susceptibles d'aboutir à des confiscations est encore plus criant qu'au stade de l'enquête. Cette question, qui arrive après les débats sur la culpabilité et sur la peine principale, est souvent résiduelle dans les réquisitions du parquet à l'audience et négligée par la juridiction de jugement au moment du délibéré. En ce sens, la disposition de la proposition de loi visant à rendre obligatoire la confiscation des biens ayant été l'objet, le produit ou l'instrument de l'infraction, sauf motivation spéciale, ne règlera pas la difficulté. La juridiction de jugement devra toujours *a minima* continuer à expliquer saisie par saisie en quoi les biens confisqués sont bien l'instrument, l'objet ou le produit de l'infraction. Un débat devra également avoir lieu, tant à l'audience qu'en délibéré, sur la question de savoir s'il est opportun d'écarter la confiscation par une motivation spéciale, ce qui obligera la formation de jugement à examiner le détail des biens saisis. Or, actuellement, il est extrêmement difficile voire impossible de fournir ce travail dans le temps de délibéré, d'autant que l'immense majorité des magistrats ne sont pas spécialisés en la matière.

Il est également observé une déperdition entre les confiscations prononcées en première instance et celles prononcées au stade de l'appel, qui peut être mise en relation avec l'acculturation des magistrats, qui de surcroît sont un peu à l'écart de la chaîne pénale de première instance. Enfin, la déperdition se retrouve au stade de l'exécution des peines de confiscations, notamment sur les comptes bancaires qui ont été saisis à l'étranger. Il est fréquent que des sommes importantes dorment sur des comptes dans l'attente que les parquets, souvent peu familiers avec la coopération internationale, adressent des demandes d'entraide internationale pour exécuter la décision de confiscation.

### **Notre proposition :**

Pour pallier les difficultés pratiques liées aux saisies et confiscations, la formation théorique ne saurait à elle seule suffire, en raison de la déperdition du savoir liée à l'absence de pratique régulière de la matière et surtout en raison du facteur temps, la charge de travail rendant ardue l'application des connaissances accumulées lors des formations de l'Agrasc.

Une solution intéressante serait de solliciter dans l'ensemble des juridictions le **soutien d'assistants spécialisés**, sur le modèle de ce qui s'est fait au pôle économique et financier du tribunal judiciaire de Paris, où les résultats sont très concluants.

Ces derniers pourraient être recrutés selon les procédures déjà en vigueur, mais il pourrait être intéressant de réfléchir à un mécanisme qui permette à l'Agrasc de financer ces renforts. En effet, le fonds de concours de l'Agrasc permet de consacrer quelques millions à distribuer dans les juridictions pour acheter du matériel ou faire des formations mais tout ce qui relève des ressources humaines pour les tribunaux n'est actuellement pas finançable par l'Agrasc. Agir sur ce point aurait l'immense avantage de permettre d'embaucher des assistants spécialisés Agrasc et de les détacher directement au sein des juridictions de France. Cela permettrait à la fois de mettre en œuvre les dispositifs de saisie et de confiscation à grande échelle et de générer une acculturation des magistrats et des greffiers qui apprendraient ainsi par la coopération avec les assistants spécialisés en la matière.