

**Proposition de loi (n°1162)
améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation
des avoirs criminels**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Warsmann

Mercredi 22 novembre 2023

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale)

Simplification de la procédure d'appel à l'encontre des décisions pouvant être prises avant jugement concernant les biens meubles saisis dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} a pour objet de modifier la procédure de contestation des décisions prises avant jugement par le procureur ou le juge d'instruction concernant les biens meubles saisis, dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité.

➤ **Dernières modifications intervenues**

Les articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale permettent, lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien, au procureur de la République ou au juge d'instruction d'ordonner de remettre au service gestionnaire certains biens en vue de leur affectation à titre gratuit par l'autorité administrative, après que leur valeur a été estimée, à certains services. Ces articles ont fait l'objet de deux modifications par la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾ :

– d'une part, le service gestionnaire auquel sont remis les biens visés par cette procédure n'est plus le service des domaines, mais l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués ;

– d'autre part, la liste des services auxquels les biens peuvent être affectés a été élargie : en sus des services de police, des unités de gendarmerie, de l'Office français de la biodiversité et des services placés sous l'autorité du ministre chargé du budget qui effectuent des missions de police judiciaire, ont été ajoutés « les services judiciaires ».

(1) Article 235 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

1. L'état du droit

L'article 1^{er} modifie les **articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale**.

Ces articles permettent au procureur de la République, au cours de l'enquête, ou au juge d'instruction, au cours de l'instruction, de prendre certaines **décisions concernant les biens meubles saisis⁽¹⁾ dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité**. Pour ces biens, le procureur et le juge d'instruction peuvent :

– décider de leur destruction ou de leur remise à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) aux fins d'aliénation, si leur restitution s'avère impossible⁽²⁾ ;

– décider de leur remise à l'AGRASC, en vue de leur aliénation, lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer leur valeur et si la confiscation est prévue par la loi ;

– ordonner leur remise à l'AGRASC, en vue de leur affectation à certains services publics⁽³⁾, lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer leur valeur et si la confiscation est prévue par la loi ;

– ordonner leur destruction s'il s'agit d'objets qualifiés par la loi de dangereux ou nuisibles, ou dont la détention est illicite.

Ces décisions peuvent être contestées devant la chambre de l'instruction, dans un délai de 5 jours, s'agissant des décisions du procureur ; ou dans un délai de 10 jours, s'agissant des décisions du juge d'instruction. Ces délais sont ramenés à 24 heures en cas de notification orale d'une décision de destruction de produits stupéfiants. Ces délais et les recours ont un caractère suspensif.

2. Le dispositif proposé

• Le présent article modifie la **procédure de contestation de ces décisions du procureur ou du juge d'instruction** concernant les biens meubles saisis dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité : les contestations ne se feraient plus devant la chambre de l'instruction, mais **auprès du premier président de la cour d'appel ou du conseiller par lui désigné**.

(1) La saisie pénale est une mesure intervenant en cours de procédure, entraînant l'indisponibilité temporaire d'un bien ; la confiscation constitue une peine prononcée à l'occasion d'une condamnation qui, lorsque qu'elle devient définitive, entraîne la déposssession permanente d'un bien et son transfert au profit de l'État.

(2) Soit parce que le propriétaire ne peut être identifié, soit parce que le propriétaire ne réclame pas l'objet dans un délai d'un mois à compter d'une mise en demeure adressée à son domicile.

(3) Aux services judiciaires ou à des services de police, des unités de gendarmerie, à l'Office français de la biodiversité, ou à des services placés sous l'autorité du ministre chargé du budget qui effectuent des missions de police judiciaire.

- Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, cette évolution vise à **simplifier la procédure de contestation**, permettant ainsi « *d'améliorer la gestion des biens saisis et de mieux maîtriser les frais de justice* ».

Lors de l'audition des représentants de l'AGRASC par votre rapporteur, Charlotte Hautemanière, commissaire de police et cheffe du département mobilier, insistait sur la pertinence de cette mesure, mettant en avant l'existence de « **difficultés de l'audiencement devant la chambre de l'instruction, avec un contentieux qui dure plusieurs mois et vient ralentir le dispositif, ce qui participe à créer des réticences sur la phase de saisie du bien** ». Ce délai d'appel présente en outre un **intérêt financier** indéniable, compte tenu des frais de gardiennage et de l'effet suspensif de l'appel, qui empêche toute action de dynamisation desdits biens.

*

* *

Article 2

(art. 706-164 du code de procédure pénale)

Amélioration de l'indemnisation des victimes dans la gestion des biens confisqués

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 simplifie l'indemnisation des victimes sur le fondement des biens confisqués. Il élargit l'assiette des biens sur lesquels la victime peut être indemnisée à l'ensemble des biens saisis et allonge le délai au cours duquel les victimes peuvent solliciter une indemnisation sur le fondement des biens des coupables confisqués et gérés par l'AGRASC.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, a amélioré le dispositif d'indemnisation des victimes reconnues par les tribunaux grâce aux biens des coupables confisqués par l'AGRASC. Elle a prévu que les sommes payées à la victime pouvaient être prélevées sur les fonds du débiteur. Elle a aussi précisé les modalités selon lesquelles les victimes peuvent solliciter cette indemnisation, en prévoyant notamment un délai de deux mois après la décision de justice, pour la transmission de la demande.

1. L'état du droit

L'article 706-164 du code de procédure pénale permet à l'AGRASC d'indemniser, sous certaines conditions, les parties civiles sur les biens de leurs débiteurs, lorsque ceux-ci ont été **définitivement confisqués** et qu'ils ont été gérés par l'AGRASC.

Pour bénéficier de cette indemnisation, les victimes ne doivent pas avoir déjà obtenu d'indemnisation ou de réparation en application des articles 706-3 ou 706-14 du code de procédure pénale, ni d'aide au recouvrement en application de l'article 706-15-1 du même code.

La demande d'indemnisation doit être adressée par lettre recommandée à l'AGRASC, dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision allouant les dommages et intérêts est devenue définitive.

Les dommages et intérêts peuvent être payés par prélèvement **sur les fonds ou sur la valeur liquidative des biens** du débiteur, **dont la confiscation a été décidée** par une décision définitive, et dont l'AGRASC est dépositaire.

2. Le dispositif proposé

Le présent article traduit en partie la recommandation n° 28 ⁽¹⁾ du rapport *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner* de MM. Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann ⁽²⁾, en procédant à deux modifications de l'article 706-164 du code de procédure pénale :

– d'une part, le 1° **inclut dans le champ de cette indemnisation les biens saisis et non restitués**, mais n'ayant pas fait l'objet d'une confiscation, dont l'AGRASC est dépositaire ; il inclut également dans le champ du dispositif les biens dont l'AGRASC est dépositaire et dont la propriété a été transférée à l'État en raison de l'écoulement du délai de six mois prévu au troisième alinéa de l'article 41-4 du code de procédure pénale ⁽³⁾. Ainsi, comme l'explique l'exposé des motifs, l'article 2 « *élargit l'assiette des biens sur lesquels la victime peut être indemnisée* » ;

– d'autre part, le 2° **allonge le délai pendant lequel les parties civiles peuvent adresser une demande d'indemnisation** à l'AGRASC, en l'allongeant de deux à six mois.

(1) *Recommandation n° 28* : « Améliorer l'effectivité de l'indemnisation des parties civiles, à travers les mesures législatives suivantes : - il incombe aux juridictions d'informer les parties civiles de l'existence d'un mécanisme d'indemnisation, par une mention dans le jugement en cas de confiscation, un avis oral à l'audience correctionnelle et la remise d'un formulaire précisant les modalités d'exercice de ce droit à l'attention des parties civiles ; - Allonger le délai d'exercice de ce droit à 6 mois ».

(2) *Rapport remis au Gouvernement en novembre 2019, présenté à la commission des Lois le 4 décembre 2019.*

(3) *Lorsque la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans le délai de six mois à compter de la décision de classement ou de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence.*

Interrogée par votre rapporteur, l'AGRASC a confirmé l'utilité de cette mesure, en précisant que la majorité des demandes d'indemnisation forcloses étaient déposées dans un délai compris entre deux et six mois. Le fait de porter le délai à six mois permettra ainsi de favoriser l'indemnisation des victimes sur ce fondement.

Dans les deux cas, il s'agit d'améliorer les droits des victimes et de favoriser leur indemnisation.

*

* *

Article 3

(art. 131-21 du code pénal)

Attribution à la décision de confiscation de la valeur de titre d'expulsion à l'encontre de la personne condamnée

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 a pour objet de prévoir que la décision de confiscation vaut titre d'expulsion à l'encontre de la personne condamnée.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 a ouvert la possibilité de confisquer l'instrument ayant permis d'utiliser un service de communication au public en ligne pour la commission d'une infraction. Elle a, en outre, tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-949/950 QPC du 24 novembre 2021, afin de permettre non seulement aux tiers, mais aussi à l'époux de la personne condamnée, d'être mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée.

La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021, en prévoyant que la peine de confiscation ne puisse être prononcée par la juridiction lorsque le propriétaire du bien, dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure, n'a pas été mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement, aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi.

1. L'état du droit

L'article 3 modifie l'article 131-21 du code pénal, qui prévoit la **peine complémentaire de confiscation**.

Cette peine est encourue lorsque la loi ou le règlement le prévoit. Elle est également encourue, **de plein droit** :

- pour tous les **crimes** ;
- pour les **délits** punis d'une **peine d'emprisonnement supérieure à un an**, à l'exception des délits de presse.

La confiscation peut porter sur des biens **meubles ou immeubles** :

– ayant **servi à commettre l'infraction** ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le **condamné est propriétaire** ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la **libre disposition** ;

– qui sont **l'objet** ou le **produit direct ou indirect de l'infraction**, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime. Si le produit de l'infraction a été mêlé à des fonds d'origine licite pour l'acquisition d'un ou plusieurs biens, la confiscation peut ne porter sur ces biens qu'à concurrence de la valeur estimée de ce produit ;

– **définis par la loi ou le règlement** qui réprime l'infraction ;

– qui **appartiennent au condamné** ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la **libre disposition**, lorsque ni le condamné, ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée ⁽¹⁾, n'ont pu en justifier l'origine, dans le cas d'un crime ou un délit puni **d'au moins cinq ans d'emprisonnement** et ayant **procuré un profit direct ou indirect..**,

En application de l'article 707-1 du code de procédure pénale, l'exécution des confiscations en valeur est faite au nom du procureur de la République par l'AGRASC dans les cas où la confiscation en valeur s'exécute sur des biens préalablement saisis.

En outre, l'exécution des autres confiscations est également réalisée par l'AGRASC lorsqu'elles portent sur des biens meubles ou immeubles mentionnés aux 1° et 2° de l'article 706-160 du même code, même s'ils ne lui ont pas été préalablement confiés. Sauf cas d'affectation, l'AGRASC procède à la vente de ces biens, s'il y a lieu, aux formalités de publication et, dans tous les cas, jusqu'à leur vente, aux actes d'administration nécessaires à leur conservation et à leur valorisation.

(1) *Quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis.*

2. Le dispositif proposé

En novembre 2019, le rapport *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner*, expliquait qu'en moyenne, une période de 18 mois s'écoulait entre le jugement de confiscation et la vente du bien.

L'une des explications de cette durée tient au fait que le jugement de confiscation ne vaut pas titre d'expulsion. L'expulsion des occupants du bien reste soumise au droit commun.

Il en résulte que, pour pouvoir procéder à la vente du bien immobilier, l'AGRASC est tenue d'obtenir au préalable la libération de l'immeuble. À cette fin, l'AGRASC saisit la justice civile en vue d'obtenir un titre d'expulsion des occupants de l'immeuble.

Interrogée par votre rapporteur, l'AGRASC a souligné que, durant les mois que dure cette procédure civile, les frais engagés sont importants. Ils incluent à la fois les frais de justice et les frais d'entretien courant de l'immeuble, que l'AGRASC est tenue d'assurer en tant que gestionnaire du bien.

Or, interrogée par votre rapporteur, la directrice générale par intérim de l'AGRASC a indiqué que le juge civil délivrait le titre d'expulsion dans 100 % des cas.

Afin d'accroître l'efficacité de la peine complémentaire de confiscation, l'article 3 met en œuvre la **recommandation n° 27** ⁽¹⁾ du rapport *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner*. Il complète l'article 131-21 du code pénal par un nouvel alinéa précisant que **la décision définitive de confiscation d'un bien immobilier constitue un titre d'expulsion à l'encontre de la personne condamnée.**

La directrice par intérim de l'AGRASC a souligné la pertinence de cette mesure, demandée par l'AGRASC afin de raccourcir les délais de vente des immeubles confisqués et d'éviter les manœuvres dilatoires auxquelles se livrent les personnes condamnées dans le seul but de différer la vente de ces biens.

*

* *

(1) *Recommandation n° 27* : « Inscrire dans le code de procédure pénale que la confiscation définitive d'un bien immobilier vaut titre d'expulsion du condamné ou de ses proches ».