COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2020
COM(2020) 217 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Recouvrement et confiscation d'avoirs:

Garantir que le crime ne paie pas

Table des matières

1. INTRODUCTION 2

1.1. Objectifs et principaux éléments de la directive 2014/42/UE 2

1.2. Le cadre juridique de l'Union applicable au dépistage, à l'identification, au gel et à la confiscation des avoirs illégalement acquis 3

1.3. Objet et structure du rapport, collecte des informations et méthodologie 4

2. ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 5

2.1. Évaluation générale et incidence de la directive sur les systèmes nationaux de recouvrement des avoirs 5

2.2. Évaluation spécifique des mesures de transposition dans les États membres 6

2.2.1. Définitions (article 2) 6

2.2.2. Champ d'application (article 3) 6

2.2.3. Confiscation (article 4) 7

2.2.4. Confiscation élargie (article 5) 8

2.2.5. Confiscation des avoirs de tiers (article 6) 10

2.2.6. Gel (article 7) 11

2.2.7. Garanties (article 8) 11

2.2.8. Confiscation et exécution effectives (article 9) 13

2.2.9. Gestion des biens gelés et confisqués (article 10) 13

2.2.10. Statistiques (article 11) 14

3. ÉVALUATION DE LA FAISABILITÉ ET DES AVANTAGES SUSCEPTIBLES DE DÉCOULER DE L'INTRODUCTION DE NOUVELLES RÈGLES COMMUNES EN MATIÈRE DE CONFISCATION EN L'ABSENCE DE CONDAMNATION 14

4. IDENTIFICATION ET DÉPISTAGE DES AVOIRS ILLÉGALEMENT ACQUIS 16

5. LA DIMENSION INTERNALE ET LE RECOUVREMENT DES AVOIRS 17

6. CONCLUSION ET VOIE À SUIVRE 18

1. INTRODUCTION

1.1. Objectifs et principaux éléments de la directive 2014/42/UE

La criminalité organisée constitue l'une des plus grandes menaces pour la sécurité de l'Union européenne. Selon Europol, plus de 5 000 groupes criminels organisés font actuellement l'objet d'enquêtes en Europe[1]. La criminalité organisée est motivée par l'appât du gain et ses activités illégales génèrent d'immenses profits: les produits de la criminalité organisée au sein de l'UE sont actuellement estimés à environ 110 milliards d'EUR par an[2].

Europol estime que seulement 2 % environ des produits du crime font l'objet d'un gel et 1 % d'une confiscation dans l'Union. Cela permet aux groupes criminels organisés d'investir pour élargir leurs activités criminelles et infiltrer l'économie légale[3]. Europol estime qu'entre 0,7 et 1,28 % du PIB annuel de l'UE est lié à des activités financières suspectes[4].

La confiscation des produits du crime est un aspect essentiel de la lutte contre la grande criminalité organisée, car elle prive les criminels de leurs gains financiers et garantit que le crime ne paie pas.

La procédure de recouvrement des avoirs comporte plusieurs phases:

- **l'identification et le dépistage** des avoirs illégalement acquis;
- **le gel et la saisie des avoirs** en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure;
- **la gestion des avoirs gelés et saisis** pour préserver leur valeur;
- **la confiscation** des avoirs illégalement acquis;
- **l'aliénation des avoirs confisqués**, qui peut inclure leur réutilisation à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales.

En 2014, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2014/42/UE (ci-après «la directive»), qui définit des règles minimales pour le gel, la gestion et la confiscation des avoirs d'origine criminelle. Cette directive a instauré:

- des dispositions relatives à **la confiscation en l'absence de condamnation** (au moins en cas de maladie ou de fuite du suspect ou de la personne poursuivie);

---

1 https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.

2 «Transcrime, From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe», 2015, consultable à l'adresse: http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf.

3 Europol, «Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014», 2016, consultable à l'adresse: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay.

4 Europol, «From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact», 2017, consultable à l'adresse: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact.

- des dispositions relatives à **la confiscation élargie pour une liste spécifique d'infractions pénales**;

- des dispositions relatives à **la confiscation des avoirs de tiers**;

- des clarifications sur le **gel de biens en vue de leur confiscation ultérieure, notamment le gel «urgent»**;

- **des garanties strictes** pour préserver les droits des parties concernées par les procédures de gel ou de confiscation;

- des règles permettant **la détection et le dépistage des biens même après une condamnation définitive** pour assurer l'exécution effective d'une décision de confiscation;

- des dispositions relatives à la **gestion des biens gelés et confisqués**;

- des dispositions obligeant les États membres à **collecter et à tenir à jour des statistiques complètes sur le gel et la confiscation**.

Conformément aux protocoles 21 et 22 du traité sur l'Union européenne, respectivement, le Royaume-Uni et le Danemark n'ont pas participé à l'adoption de la directive et ne sont donc pas liés par celle-ci ni soumis à son application. L'Irlande a exercé son droit de participer à l'adoption et à l'application de la directive.

Conformément à l'article 12 de la directive, les États membres étaient tenus de transposer ses dispositions dans leur droit interne au plus tard le 4 octobre 2016.

1.2. Le cadre juridique de l'Union applicable au dépistage, à l'identification, au gel et à la confiscation des avoirs illégalement acquis

Outre la directive 2014/42/UE, l'adoption du règlement (UE) 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation[5] constitue une autre étape importante dans le domaine du recouvrement des avoirs. Ledit règlement vise à faciliter le recouvrement transfrontière des avoirs et à accélérer et simplifier le gel et la confiscation des avoirs d'origine criminelle à travers l'UE. Il s'appliquera à toutes les décisions de gel et de confiscation émises dans le cadre de procédures en matière pénale, notamment la confiscation consécutive à une condamnation et la confiscation en l'absence de condamnation[6].

La capacité de geler et de confisquer des avoirs dépend directement de la capacité de les dépister et de les identifier efficacement. La décision 2007/845/JAI du Conseil7 oblige les États membres à mettre en place ou à désigner des bureaux nationaux de

5 Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, JO L 303 du 28.11.2018, p. 1.

6 Il sera applicable à partir du 19 décembre 2020.

7 Décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime, JO L 332 du 18.12.2007, p. 103.

recouvrement des avoirs afin de permettre le dépistage le plus rapide possible, à l'échelle de l'Union, des avoirs illicites.

Des mesures ont été également prises au niveau de l'UE pour assurer un accès plus rapide aux informations. Au cours des trois dernières décennies, l'Union européenne a mis en place un solide cadre de lutte contre le blanchiment d'argent, qui instaure également des registres des bénéficiaires effectifs d'une personne morale ou d'une construction juridique, ainsi que des registres centraux des comptes bancaires[8]. La directive 2019/1153 concernant l'utilisation des informations financières accorde aux services répressifs et aux bureaux de recouvrement des avoirs un accès direct aux informations relatives aux comptes bancaires, aux fins de la lutte contre les infractions graves[9].

1.3. Objet et structure du rapport, collecte des informations et méthodologie

Conformément à l'article 13 de la directive, la section 2 du présent rapport évalue la mise en œuvre de la directive. Le point 2.1 présente une évaluation générale et met en lumière les mesures adoptées par les États membres pour transposer les dispositions de la directive. Le point 2.2 évalue chaque disposition de la directive. Les exemples cités tout au long du rapport donnent au lecteur une vue d'ensemble de la manière dont la directive a été transposée dans toute l'Union. L'analyse figurant dans le présent rapport repose sur les informations fournies par les États membres jusqu'au 1er décembre 2019.

Le rapport fait également suite au document de travail des services de la Commission sur l'analyse de la confiscation dans l'UE en l'absence de condamnation[10], qui a été adopté en 2019. La section 3 donne suite à une demande du Parlement européen et du Conseil d'analyser la faisabilité et les avantages susceptibles de découler de l'introduction de nouvelles règles communes en matière de confiscation de biens provenant d'activités de nature délictueuse, y compris lorsque celles-ci n'ont pas conduit à la condamnation d'une ou de plusieurs personnes en particulier[11].

La section 4 du présent rapport examine le travail des bureaux de recouvrement des avoirs, créés par la décision 2007/845/JAI du Conseil, et les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'exécution de leurs tâches quotidiennes.

Les criminels transfèrent et répartissent dans de multiples pays leurs avoirs illégalement acquis, ce qui complique le dépistage, le gel et la confiscation par les autorités compétentes. La coopération internationale est donc essentielle au recouvrement effectif des avoirs d'origine criminelle. La section 5 résume les instruments internationaux qui sont pertinents en matière de recouvrement des avoirs.

8 Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, JO L 156 du 19.6.2018, p. 43.

9 Directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil, JO L 186 du 11.7.2019, p. 122.

10 SDW(2019) 1050 final.

11 Document 7329/1/14 REV 1 ADD 1 du Conseil.

Le présent rapport est sans préjudice de nouvelles mesures législatives ou non législatives dans les États membres de l'UE. La Commission continuera de vérifier si les mesures nationales sont conformes aux dispositions correspondantes de la directive. Si nécessaire, la Commission exercera les pouvoirs d'exécution que lui confèrent les traités, au moyen de procédures d'infraction.

2. ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

2.1. Évaluation générale et incidence de la directive sur les systèmes nationaux de recouvrement des avoirs

Seuls 8 États membres ont notifié à la Commission une transposition complète de la directive dans leur ordre juridique national avant la date limite de transposition du 4 octobre 2016. Par conséquent, en novembre 2016, la Commission a envoyé des lettres de mise en demeure pour non-communication des mesures nationales d'exécution à 18 États membres (Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Croatie, Chypre, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie et Suède). Sur ces 18 États membres, 15 ont ensuite notifié des mesures nationales d'exécution à la Commission déclarant la transposition complète. Après avoir vérifié que tel était le cas, la Commission a décidé de classer les procédures d'infraction contre ces 15 États membres. À l'heure actuelle, seules trois procédures d'infraction pour non-communication restent ouvertes. Elles concernent la Bulgarie, le Luxembourg et la Roumanie[12].

L'analyse des mesures nationales d'exécution donne à la Commission une idée de **l'incidence de la directive sur les systèmes nationaux de recouvrement des avoirs et de confiscation**. Sur 26 États membres liés par la directive, 24 ont dû adopter une nouvelle législation pour transposer ses dispositions dans leur ordre juridique national[13]. Dans la plupart des cas, les mesures nationales d'exécution ont consisté en des modifications apportées aux dispositions existant déjà dans la législation nationale. Ces **modifications ont entraîné des changements dans les notions juridiques suivantes**:

- **les définitions des «produits» et des «instruments»** (Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Grèce, France, Chypre, Finlande);
- **la confiscation consécutive à une condamnation** (Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Italie, Lettonie, Autriche, Pologne, Portugal, Finlande);
- **la confiscation en l'absence de condamnation** (Allemagne, Irlande, Espagne, Chypre, Lettonie, Malte, Portugal, Finlande, Suède);
- **la confiscation élargie et les infractions pour lesquelles elle est autorisée** (Belgique, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Italie, Chypre, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal, Suède);

[12] Pour la Bulgarie, le Luxembourg et la Roumanie, le contrôle de conformité n'a pas été encore entièrement réalisé et des éléments contenus dans le présent rapport sur la transposition concernent la législation déjà notifiée par ces États membres et sont sans préjudice de nouvelles mesures législatives.

[13] Les Pays-Bas et la Slovénie ont indiqué que leurs règles existantes relatives au gel et à la confiscation étaient pleinement conformes à la directive et qu'aucune modification n'était nécessaire.

- **la confiscation des avoirs de tiers** (Estonie, Irlande, Grèce, Chypre, Hongrie, Pologne, Portugal, Finlande);

- **le gel** (Autriche, Portugal);

- **les garanties** (Espagne, France, Lettonie, Portugal);

- **l'exécution effective des décisions de confiscation** (Lettonie, Malte, Autriche, Portugal);

- **la gestion des biens gelés et confisqués** (Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Grèce, France, Croatie, Chypre, Lettonie, Hongrie, Malte, Portugal, Roumanie).

2.2. Évaluation spécifique des mesures de transposition dans les États membres

2.2.1. Définitions (article 2)

L'article 2 définit les termes «**produit**, «**bien**», «**instrument**», «**confiscation**», «**gel**» et «**infraction pénale**».

Ces définitions ne sont pas explicitement transposées dans certains États membres, mais les notions sont intégrées à la législation nationale relative au gel et à la confiscation.

La législation de transposition en Grèce et à Chypre comprend des définitions de tous ces termes. Le terme «produit» est défini en Bulgarie, en Tchéquie, en Estonie, en Irlande, en Croatie, à Malte, au Portugal, en Finlande et en Suède. Le terme «bien» est spécifiquement défini en Bulgarie, en Tchéquie, en Estonie, en Irlande, en Croatie, en Lettonie, en Hongrie, à Malte, au Portugal, en Roumanie, en Slovénie et en Slovaquie. Le terme «instrument» est défini en Tchéquie, à Malte et au Portugal. Le terme «confiscation» est défini en Bulgarie, en Lettonie et en Lituanie. Le terme «gel» est défini en Autriche, en Hongrie et aux Pays-Bas.

2.2.2. Champ d'application (article 3)

L'article 3 définit **le champ d'application de la directive en établissant les infractions qui peuvent donner lieu à un gel ou à une confiscation**. Il contient des références directes à d'autres instruments juridiques [lettres a) à k)] et aux infractions pénales qu'ils régissent.

Les dispositions d'autres instruments juridiques prévoient également le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime. Par exemple, l'article 10 de la directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal[14] mentionne explicitement que le gel et la

[14] Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, JO L 198 du 28.7.2017, p. 29.

confiscation des instruments et des produits des infractions incriminées par ladite directive devraient être autorisés[15].

La plupart des États membres (Belgique, Tchéquie, Allemagne, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Finlande, Suède) permettent le gel et la confiscation pour toutes les infractions. La France et Malte les ont autorisés pour toutes les infractions sanctionnées par une peine d'emprisonnement d'au moins un an. La Bulgarie, l'Estonie, la Grèce et l'Espagne ont autorisé le gel et la confiscation pour toutes les infractions intentionnelles. En Slovaquie, ils sont autorisés pour toutes les infractions, notamment lorsque l'auteur de l'infraction est condamné à un emprisonnement à vie ou à une peine d'emprisonnement ferme pour une infraction grave. En Irlande, il est possible de geler et de confisquer des avoirs pour une liste d'infractions.

2.2.3. Confiscation (article 4)

2.2.3.1. Confiscation consécutive à une condamnation (article 4, paragraphe 1)

L'article 4, paragraphe 1, impose aux États membres de **permettre, sous réserve d'une condamnation définitive pour une infraction pénale, la confiscation des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits**. Une telle **condamnation définitive peut aussi avoir été prononcée dans le cadre d'une procédure par défaut**.

Tous les États membres ont autorisé, sous réserve d'une condamnation définitive, la confiscation des instruments et des produits du crime.

Pour la confiscation des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits, la législation nationale de la plupart des États membres (Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Grèce, Espagne, Chypre, France, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Slovénie, Slovaquie, Finlande, Suède) prévoit la possibilité de confisquer d'autres avoirs de valeur équivalente à celle des instruments et produits du crime. Dans plusieurs États membres (Allemagne, Estonie, Irlande, Croatie, Lituanie, Pays-Bas), il est possible d'imposer à la personne condamnée de verser une somme d'argent correspondant à la valeur des avoirs faisant l'objet d'une confiscation.

2.2.3.2. Confiscation en l'absence de condamnation (article 4, paragraphe 2)

Si la confiscation consécutive à une condamnation définitive, au titre de l'article 4, paragraphe 1, n'est pas possible, les États membres doivent **permettre la confiscation des instruments et produits du crime au moins lorsque la procédure pénale engagée n'a pu se poursuivre en raison d'une maladie ou de la fuite du suspect ou de la personne poursuivie**.

L'existence du jugement par défaut en Belgique, en Estonie, aux Pays-Bas et en Slovaquie suffit pour satisfaire à l'exigence de l'article 4, paragraphe 2.

[15] La nature des infractions pénales auxquelles la directive 2014/42/UE s'applique est précisée dans l'annexe du présent rapport.

À Malte et en Autriche, la confiscation sans condamnation préalable est autorisée en cas de maladie ou de fuite. Dans la plupart des États membres (Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovénie, Finlande), la législation nationale va au-delà des dispositions de la directive.

En Croatie, la confiscation est autorisée lorsque: i) la personne poursuivie est soit dans l'incapacité permanente de présenter sa défense, soit inaccessible aux autorités; et ii) la valeur des avoirs est supérieure à 60 000 HRK (environ 8 000 € au moment de la rédaction du présent rapport). La Bulgarie et la Slovénie ont instauré des procédures qui permettent la confiscation des avoirs dans une procédure civile lorsqu'une personne est poursuivie pour une série d'infractions définies par la loi. Dans les deux États membres, ce type de confiscation ne dépend pas d'une condamnation pénale.

En Roumanie, la législation nationale prévoit la confiscation, auprès des personnes exerçant une fonction publique, des biens dont l'origine légitime ne peut être établie. Des procédures juridictionnelles peuvent également avoir lieu en l'absence de la personne poursuivie lorsqu'elle a fui ou a changé d'adresse.

En Suède, la législation de transposition comprend la confiscation lorsque la condamnation du suspect ou de la personne poursuivie n'est pas possible en raison d'un «obstacle permanent» (par ex. le décès de l'auteur de l'infraction ou l'expiration du délai de prescription). La législation réprimant le blanchiment d'argent en Grèce permet la confiscation des produits du crime si l'auteur est décédé ou si la procédure pénale a été interrompue ou déclarée irrecevable.

2.2.4. Confiscation élargie (article 5)

2.2.4.1. Confiscation élargie (article 5, paragraphe 1)

L'article 5 définit les dispositions relatives à la confiscation élargie, **en vertu desquelles les États membres doivent permettre la confiscation des biens appartenant à une personne reconnue coupable lorsque: i) l'infraction est susceptible de donner lieu à un avantage économique; et ii) les circonstances de l'affaire indiquent que les biens en question proviennent d'activités criminelles**.

L'analyse indique que les normes en matière de preuve varient selon les États membres[16]. En Autriche, la confiscation élargie n'est autorisée que s'il est «raisonnable de supposer» que les biens proviennent d'activités illégales. En Estonie, à Chypre et aux Pays-Bas, le tribunal peut «présumer» que les biens proviennent d'activités illégales. En Tchéquie, la confiscation élargie requiert que le tribunal «considère» qu'une partie des biens provient d'activités criminelles. En Espagne, le tribunal doit «décider, sur la base de preuves objectives bien fondées» que les biens proviennent d'activités illégales. En Lettonie, en Lituanie et à Malte, le tribunal doit «être raisonnablement convaincu» que les biens proviennent d'activités illicites. En Belgique, il doit exister «des indications sérieuses et concrètes» que les avantages découlent de l'infraction. En Suède, le tribunal doit considérer qu'il est «nettement plus probable qu'il s'agisse de produits d'une activité

[16] Un certain degré de précaution est nécessaire lorsque l'on compare les formulations des diverses normes nationales, les interprétations variant à l'échelon national.

criminelle que le contraire». En Roumanie, le tribunal doit être «convaincu» que les biens proviennent d'activités criminelles.

La législation de transposition de la plupart des États membres (Belgique, Bulgarie, Chypre, Tchéquie, Allemagne, Estonie, Espagne, Croatie, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie) contient des critères pour aider les tribunaux nationaux à déterminer si les avoirs en question proviennent d'activités illégales (par ex. l'existence d'une disproportion entre les revenus légaux de la personne concernée et la valeur de ses avoirs ou sa situation financière et son mode de vie). Dans plusieurs États membres, la confiscation élargie n'est pas possible si la valeur des biens est inférieure à un certain seuil, par exemple, inférieure à 12 500 € en Lituanie et à 200 000 PLN en Pologne (environ 47 000 € au moment de la rédaction du présent rapport). En Bulgarie et en Slovénie, il doit exister une disproportion entre les revenus légaux du suspect ou de la personne poursuivie et ses biens, s'élevant respectivement à au moins 150 000 BGN (environ 76 700 € au moment de la rédaction du présent rapport) et 50 000 €. L'existence d'une disproportion entre les revenus légaux du suspect et ses avoirs est également requise par le droit slovaque et doit correspondre à au moins 1 500 fois le salaire minimum dans le pays.

Certains États membres ont fixé des délais dans lesquels les avoirs acquis peuvent être considérés comme provenant d'activités criminelles (par ex. 5 ans avant la mise en examen en Belgique, en Hongrie, au Portugal et en Roumanie; 6 ans avant la mise en examen à Chypre et en Irlande; 10 ans avant la mise en examen en Bulgarie; 5 ans avant la commission de l'infraction en Tchéquie, en Lituanie et en Pologne et 6 ans avant la commission de l'infraction pénale aux Pays-Bas).

La Bulgarie et la Slovénie ont transposé cette disposition au moyen de leur législation relative à la confiscation civile, en vertu de laquelle il est possible de confisquer les biens d'une personne non reconnue coupable d'une infraction pénale.

2.2.4.2. Infractions pénales pour lesquelles la confiscation élargie doit être autorisée (article 5, paragraphe 2)

L'article 5, paragraphe 2, prévoit que **la confiscation élargie doit être possible *au moins* pour certaines infractions expressément mentionnées**[17] et **pour les infractions visées à l'article 3 de la directive qui sont sanctionnées (en vertu d'un instrument de l'Union ou de la législation nationale) par une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins quatre ans**.

La plupart des États membres (Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Croatie, Hongrie, Autriche, Portugal, Slovénie, Finlande, Suède) ont établi des listes spécifiques d'infractions pour lesquelles la confiscation élargie est autorisée. En outre, dans plusieurs États membres, la confiscation élargie est également autorisée pour toutes les infractions pénales sanctionnées par une peine de prison d'au moins trois ans (Autriche) ou d'au moins quatre ans (Tchéquie, Finlande, Suède). En Allemagne, en Italie, à Chypre et en Lituanie, la confiscation élargie est autorisée pour toutes les infractions. À Malte, la confiscation élargie est autorisée pour toute infraction passible d'une peine de prison de plus d'un an. En France, la confiscation élargie est autorisée pour les infractions sanctionnées par une peine de prison d'au moins cinq ans. En Irlande,

[17] Le contenu de l'article 5, paragraphe 2, figure dans l'annexe du présent rapport.

au Luxembourg et en Roumanie, la confiscation élargie est autorisée pour toutes les infractions pénales sanctionnées par une peine de prison d'au moins quatre ans. La législation de transposition dans plusieurs États membres (Finlande, France, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie) prévoit que l'infraction pénale doit être de nature à générer un gain financier. Dans la plupart des cas, la confiscation élargie a été autorisée dans une large mesure pour les infractions, conformément à l'article 5, paragraphe 2.

2.2.5. Confiscation des avoirs de tiers (article 6)

L'article 6 impose aux États membres de **permettre la confiscation des produits du crime transférés à un tiers ou directement acquis par ce dernier auprès d'un suspect ou d'une personne poursuivie**. Selon l'article 6, la confiscation des avoirs de tiers devrait au moins être autorisée dans les cas où ces tiers savaient ou auraient dû savoir que la finalité du transfert ou de l'acquisition était d'éviter la confiscation.

La Belgique, la Hongrie, l'Autriche et la Slovaquie s'appuient sur des règles générales de confiscation qui ciblent l'origine illicite du bien et permettent sa confiscation, qu'il appartienne au suspect ou à la personne poursuivie ou à un tiers. Les autres États membres ont mis en place des dispositions spécifiques à la confiscation des avoirs de tiers.

L'exigence «mentale», à savoir que le tiers «savait ou aurait dû savoir [...] que la finalité du transfert ou de l'acquisition était d'éviter la confiscation», a été reprise dans la législation de transposition de la plupart des États membres (Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Chypre, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovénie, Finlande, Suède). La législation de transposition en France, en Lettonie et au Luxembourg vise la confiscation des biens qui sont «à la disposition» d'une personne condamnée. La législation italienne permet la confiscation de biens/d'avantages détenus par la personne condamnée «par l'intermédiaire d'une personne physique ou morale». La législation en Croatie vise la confiscation des biens illicites «transférés à une personne ou n'ayant pas été acquis de bonne foi».

L'article 6 ne vise que la confiscation des «produits qui ont été transférés, directement ou indirectement, à des tiers ou qui ont été acquis par des tiers». Toutefois, la législation de transposition dans certains États membres (Tchéquie, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, France, Chypre, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal) permet également la confiscation des instruments transférés à un tiers ou acquis par ce dernier.

En Roumanie, la législation nationale prévoit la confiscation de biens auprès des proches et des personnes morales. En Bulgarie, la disposition a été transposée au moyen de sa législation relative à la confiscation civile, qui s'applique à une liste spécifique d'infractions.

L'article 6, paragraphe 2, prévoit qu'il convient de ne pas porter atteinte aux droits des tiers de bonne foi. La législation de transposition dans la quasi-totalité des États membres est conforme à cette disposition de la directive et veille à ce que les droits des tiers de bonne foi soient préservés.

2.2.6. Gel (article 7)

L'article 7, paragraphe 1, impose aux États membres de **prendre les mesures nécessaires pour permettre le gel de biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure**. Il prévoit également le **gel urgent de biens afin d'éviter leur dissipation (être vendus, transférés, dépensés ou gaspillés)**.

Le gel des biens en vue de leur confiscation ultérieure est autorisé dans tous les États membres. L'Allemagne, la Tchéquie, l'Estonie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie et la Suède ont conféré à leurs services répressifs et à leurs autorités judiciaires les pouvoirs de prendre des mesures d'urgence et de geler des biens avant d'en recevoir l'autorisation judiciaire. En Belgique, en Bulgarie, en Grèce, en Espagne, en Hongrie, à Chypre, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Autriche, en Slovénie et en Roumanie, la formulation de la législation de transposition peut être interprétée comme impliquant la nature «urgente» des mesures provisoires.

L'article 7, paragraphe 2, impose aux États membres de permettre le gel des **biens d'un tiers en vue d'une confiscation ultérieure**. Cette confiscation est possible dans tous les États membres.

2.2.7. Garanties (article 8)

La directive porte atteinte non seulement aux droits des suspects ou des personnes poursuivies, mais aussi à ceux de tiers qui ne font pas l'objet de poursuites. L'article 8 établit des garanties et des recours spécifiques visant à garantir la préservation des droits fondamentaux des personnes concernées par des mesures de gel et/ou de confiscation.

L'article 8, paragraphe 1, oblige les États membres à faire en sorte que les **personnes concernées par des mesures de gel ou de confiscation aient droit à un recours effectif et à un procès équitable pour préserver leurs droits**. Aucun des États membres n'a pris de mesures nationales d'exécution reprenant explicitement la formulation de cette disposition. Les États membres ont essentiellement transposé cette exigence de la directive par des mesures intégrées dans leurs codes de procédure pénale.

L'article 8, paragraphe 2, dispose **que la décision de gel est motivée et communiquée à la personne concernée le plus rapidement possible après son exécution**. Lorsque cela est nécessaire pour éviter de compromettre une enquête en cours, les autorités compétentes peuvent reporter la communication.

Les mesures nationales d'exécution de la plupart des États membres indiquent que les décisions de gel sont motivées et communiquées à la personne concernée. Dans un État membre, on ne peut déterminer si la décision est communiquée individuellement à la personne concernée, car les mesures nationales d'exécution prévoient la publication de la décision de gel au Journal officiel. Le caractère immédiat de la communication est repris dans la législation de la moitié des États membres (Belgique, Tchéquie, Estonie, Grèce, France, Croatie, Lituanie, Luxembourg, Autriche, Pologne, Slovénie, Finlande, Suède). La législation dans la plupart des États membres (Belgique, Tchéquie, Estonie, Irlande, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Finlande) autorise explicitement le report de la communication d'une décision de gel afin de ne pas compromettre une enquête en cours.

L'article 8, paragraphe 3, dispose que la **décision de gel ne doit rester en vigueur que le temps nécessaire pour préserver les biens en vue de leur éventuelle confiscation ultérieure**. La quasi-totalité des États membres ont fait en sorte que la décision de gel ne reste en vigueur que le temps nécessaire.

L'article 8, paragraphe 4, dispose que la **personne concernée peut attaquer la décision de gel devant un tribunal**. L'obligation est transposée dans la plupart des États membres par des règles générales de procédure pénale.

L'article 8, paragraphe 5, dispose que **les biens gelés ne faisant pas l'objet d'une confiscation ultérieure sont immédiatement restitués à la personne concernée**. Cette exigence est explicitement reprise dans les mesures nationales d'exécution de la plupart des États membres (Belgique, Tchéquie, Estonie, Grèce, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Suède).

L'article 8, paragraphe 6, dispose **que la décision de gel est motivée et communiquée à la personne concernée**. **La personne concernée doit avoir la possibilité d'attaquer la décision devant un tribunal**. L'obligation est transposée dans la plupart des États membres par des règles générales de procédure pénale.

L'article 8, paragraphe 7, dispose que les **personnes dont les biens sont concernés par la décision de confiscation ont le droit d'avoir accès à un avocat pendant toute la procédure de confiscation**. Tous les États membres ont transposé cette disposition dans les cas où la personne concernée par la procédure de confiscation est accusée d'une infraction pénale. La situation est toutefois moins claire en ce qui concerne les autres personnes concernées par la procédure de confiscation.

L'article 8, paragraphe 8, permet à la **personne concernée dans les procédures visées à l'article 5 de contester les circonstances de l'espèce, y compris les éléments factuels concrets et les preuves disponibles sur la base desquels les biens concernés sont considérés comme des biens provenant d'activités criminelles**. L'obligation est transposée dans la plupart des États membres par des règles générales de procédure pénale.

L'article 8, paragraphe 9, dispose que **les tiers sont en droit de faire valoir leur titre de propriété ou d'autres droits de propriété**. Dans plusieurs États membres (Belgique, Chypre, Allemagne, Estonie, Grèce, Luxembourg, Autriche, Portugal), le code de procédure pénale fait explicitement mention du droit des tiers à participer à la procédure de confiscation. Dans d'autres États membres (Irlande, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Slovénie, Roumanie, Finlande, Suède), cette exigence est transposée par des règles générales de procédure pénale relatives au droit des personnes «intéressées» ou «concernées» par une confiscation de faire valoir leurs droits de propriété. Dans plusieurs États membres, les tiers peuvent faire valoir leurs droits dans la procédure civile.

L'article 8, paragraphe 10, exige que **la mesure de confiscation n'empêche pas les victimes de l'infraction de chercher à obtenir réparation**. La législation de transposition de la plupart des États membres veille à ce qu'une mesure de confiscation n'empêche pas une victime de demander réparation.

2.2.8. Confiscation et exécution effectives (article 9)

L'article 9 impose aux États membres de **permettre la détection et le dépistage des biens à geler et à confisquer, même après une condamnation définitive, et ce afin de permettre la pleine exécution des décisions de confiscation lorsque l'absence ou l'insuffisance de biens a été initialement identifiée et que la décision de confiscation n'a toujours pas été exécutée**.

Des dispositions du droit pénal national de la plupart des États membres (Belgique, Tchéquie, Allemagne, Estonie, Espagne, Grèce, France, Italie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande et Suède) permettent aux autorités compétentes de détecter et de dépister les biens de la personne condamnée, même après une condamnation définitive, afin de pleinement exécuter une décision de confiscation rendue. La Lettonie a adopté une nouvelle législation afin de satisfaire à cette exigence de la directive.

En Estonie, la législation de transposition prévoit que l'enquête financière doit être ouverte dans un délai de deux ans après que le jugement du tribunal est devenu exécutoire. Une condition similaire existe en Slovénie, mais le délai d'ouverture de l'enquête est d'un an. En Grèce, la législation de transposition autorise explicitement le gel des biens ou avoirs après condamnation. En Bulgarie, cette exigence est transposée par des mesures intégrées dans la loi sur l'application des sanctions pénales et de la détention et dans le code de procédure en matière de fiscalité et de sécurité sociale. Dans un État membre (Belgique), la législation de transposition confère à l'Organe central pour la saisie et la confiscation le pouvoir de dépister et de détecter les biens après condamnation.

2.2.9. Gestion des biens gelés et confisqués (article 10)

L'article 10, paragraphe 1, exige que tous les États membres garantissent la **gestion adéquate des biens gelés en vue de leur confiscation ultérieure**. Tous les États membres ont adopté des dispositions visant à garantir la gestion adéquate des biens gelés. 13 États membres (Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie) ont mis ou sont en train de mettre en place des bureaux de gestion des avoirs chargés de gérer les biens gelés en vue de préserver leur valeur économique.

L'article 10, paragraphe 2, oblige les États membres à **garantir la vente ou le transfert des biens saisis, si nécessaire**. La quasi-totalité des États membres a adopté des mesures transposant cette obligation. Dans deux États membres, la vente ou le transfert des biens gelés ont été autorisés uniquement pour les biens meubles.

L'article 10, paragraphe 3, impose aux États membres d'**envisager la réutilisation des biens confisqués à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales**. Malgré la nature non contraignante de l'article 10, paragraphe 3, une législation spécifique sur l'utilisation des biens confisqués à des fins d'intérêt public ou pour des finalités sociales existe dans 19 États membres (Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Grèce,

Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie)[18].

2.2.10. Statistiques (article 11)

L'article 11 oblige les États membres **à collecter et à tenir à jour des statistiques sur: i) le nombre de décisions de gel et de confiscation exécutées; et ii) la valeur estimée des biens gelés et des biens recouvrés, au moment de la confiscation**. Les États membres doivent envoyer ces données à la Commission tous les ans.

11 États membres (Bulgarie, Tchéquie, Grèce, France, Italie, Chypre, Lituanie, Malte, Portugal, Slovénie, Suède) ont explicitement transposé dans leur législation nationale l'exigence de collecter des statistiques. Les autres États membres n'ont pas expressément transposé cette exigence dans leur législation, mais la plupart d'entre eux ont néanmoins envoyé des statistiques à la Commission.

En 2017 et 2018, à la demande de la Commission, la plupart des États membres ont envoyé des statistiques conformément à l'article 11. L'analyse indique que, même si l'article 11 a permis d'améliorer les pratiques de collecte de données pour le gel et la confiscation, des progrès considérables sont encore nécessaires, notamment en ce qui concerne les données sur le nombre de demandes de décision de gel et de confiscation à exécuter dans un autre État membre, ainsi que sur la valeur des biens recouvrés à la suite de l'exécution de décisions dans un autre État membre[19]. Les États membres pourraient encore améliorer la coordination entre les diverses autorités intervenant dans le processus de recouvrement des avoirs (par ex. les bureaux de recouvrement des avoirs, les services répressifs et les autorités judiciaires, les bureaux de gestion des avoirs) afin que les données fournissent une vue d'ensemble de la situation dans les États membres.

Une base statistique solide est essentielle à la bonne évaluation des pratiques et politiques de confiscation. Par conséquent, l'expertise d'Eurostat sera nécessaire pour évaluer la disponibilité et la qualité des données reçues. L'association d'Eurostat aux futures collectes de données sur le gel et la confiscation pourrait permettre d'améliorer la coordination dans les États membres.

3. ÉVALUATION DE LA FAISABILITÉ ET DES AVANTAGES SUSCEPTIBLES DE DÉCOULER DE L'INTRODUCTION DE NOUVELLES RÈGLES COMMUNES EN MATIÈRE DE CONFISCATION EN L'ABSENCE DE CONDAMNATION

Lors de l'adoption de la directive, le Parlement européen et le Conseil ont publié une déclaration commune invitant la Conseil à «*analyser, aussi rapidement que possible et en tenant compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États*

[18] Il importe de souligner que le considérant 13 de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes encourage les États membres à utiliser les instruments et produits des infractions visées dans la directive pour financer l'assistance aux victimes et la protection de celles-ci, notamment leur indemnisation. De plus amples informations figurent dans le deuxième rapport de suivi de la Commission européenne [COM(2018) 777 final] et [SWD(2018) 473 final].

[19] À l'heure actuelle, les États membres doivent communiquer ces données à la Commission uniquement si elles sont disponibles à un niveau central. L'article 11, paragraphe 3, de la directive les encourage à les collecter de manière centralisée.

membres, la faisabilité et les avantages susceptibles de découler de l'introduction de nouvelles règles communes en matière de confiscation de biens provenant d'activités de nature délictueuse, y compris lorsque celles-ci n'ont pas conduit à la condamnation d'une ou de plusieurs personnes en particulier.»[20]

Pour préparer sa réponse à cette invitation, la Commission a organisé trois réunions d'experts sur le sujet de la confiscation en l'absence de condamnation[21] et elle a publié le document de travail des services de la Commission intitulé «Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union»[22]. L'analyse était considérée comme une étape intermédiaire dans la préparation de la réponse aux colégislateurs qu'apporte le présent rapport.

Dans son document de travail, la Commission soulignait que les États membres appliquaient divers régimes de confiscation en l'absence de condamnation. Ces derniers vont de la confiscation classique en l'absence de condamnation, telle qu'elle est prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la directive, à des mesures plus ambitieuses telles que: i) des procédures engagées directement contre les avoirs illicites eux-mêmes (procédures dites «in rem»[23]) ou ii) des mesures concernant la richesse inexpliquée[24]. Si les mesures classiques de confiscation en l'absence de condamnation sont exclusivement fondées sur le droit pénal, les procédures «in rem» ou pour richesse expliquée sont appliquées dans des actions de nature pénale, civile ou administrative.

À la suite de la transposition de la directive relative à la confiscation, on observe davantage de convergence entre les régimes nationaux de confiscation en l'absence de condamnation. Cependant, la portée et la conception de ces mesures de confiscation continuent de varier considérablement. Comme l'a confirmé l'évaluation de la Commission, la plupart des États membres sont allés au-delà des exigences minimales énoncées à l'article 4, paragraphe 2, de la directive.

Les États membres de l'UE ont tendance à adopter des régimes de confiscation en l'absence de condamnation plus ambitieux que ceux prévus par l'article 4, paragraphe 2, de la directive. L'analyse présentée dans le document de travail des services de la Commission conclut que des régimes ambitieux et solides peuvent eux aussi satisfaire aux exigences en matière de droits fondamentaux définies par les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme.

Plusieurs États membres disposent ainsi de régimes de confiscation en l'absence de condamnation plus solides, recourant aux procédures «in rem» ou pour richesse inexpliquée. Ces dispositifs ont prouvé leur efficacité pour recouvrer des avoirs d'origine criminelle. Certaines expériences, telles que les procédures italiennes et allemandes de confiscation en l'absence de condamnation, semblent particulièrement prometteuses. La Commission analysera plus en profondeur dans quelle mesure ces modèles pourraient être retenus à l'avenir pour un éventuel régime européen de confiscation en l'absence de

---

[20] Document 7329/1/14 REV 1 ADD 1 du Conseil.

[21] Deux réunions en 2016, le 16 septembre et le 17 novembre, et une réunion en 2019, le 9 septembre.

[22] SDW(2019) 1050 final.

[23] Les procédures «in rem» (action contre les avoirs et non contre la personne) visent à confisquer des avoirs obtenus grâce à des activités illégales.

[24] Les procédures pour richesse inexpliquée comparent les biens réels acquis par une personne et les revenus qu'elle a déclarés, afin de détecter tout écart entre les deux. Il n'est pas nécessaire d'établir un lien direct ou indirect avec une infraction principale.

condamnation. Pour l'heure, l'analyse de la Commission dans ce domaine est guidée par les réunions d'experts et des considérations théoriques. Compte tenu des constatations faites au point 2.2.10 [Statistiques (article 11)], les statistiques communiquées par les États membres conformément à l'article 11 de la directive ne peuvent servir, à l'heure actuelle, de base fiable à l'évaluation de la confiscation en l'absence de condamnation, ce qui empêche la Commission de procéder à une analyse quantitative de l'efficacité des régimes nationaux.

Ces efforts visant à renforcer les régimes de recouvrement des avoirs doivent être envisagés dans leur contexte politique et social. La criminalité organisée demeure l'une des plus grandes menaces pour notre sécurité et l'une des principales préoccupations du grand public. Les groupes criminels organisés s'adaptent facilement aux situations nouvelles et trouvent en permanence de nouveaux moyens d'échapper à la détection. Ils sont souvent impliqués dans différents types d'activités criminelles graves et des études externes[25] affirment que l'infiltration de la criminalité organisée dans l'économie peut être considérée comme significative dans près de la moitié des États membres. Il est manifeste que les saisies d'avoirs réalisées jusqu'à présent dans l'UE ne répondent pas aux attentes des services répressifs ou des citoyens. Non seulement la criminalité organisée nuit à ses victimes directes, mais son infiltration de l'économie légale menace également le marché intérieur de l'Union, ce qui, à son tour, mine la confiance des citoyens dans des institutions publiques neutres et efficaces et dans l'état de droit. L'UE et ses États membres devraient donc poursuivre leurs efforts afin d'accroître le nombre de gels et de confiscations réalisés dans toute l'Union.

La Commission considère que l'introduction de nouvelles mesures en matière de confiscation en l'absence de condamnation est faisable et présente des avantages susceptibles d'accroître le nombre de gels et de confiscations des produits du crime.

4. IDENTIFICATION ET DÉPISTAGE DES AVOIRS ILLÉGALEMENT ACQUIS

La capacité de geler et de confisquer des avoirs dépend directement de la capacité des autorités de les dépister et de les identifier efficacement. La décision 2007/845/JAI du Conseil définit des règles minimales imposant aux États membres de mettre en place ou de désigner des bureaux nationaux de recouvrement des avoirs, afin de faciliter le dépistage et l'identification des produits du crime et des autres biens en rapport avec le crime qui sont susceptibles de faire l'objet d'un gel, d'une saisie ou d'une confiscation.

Depuis 2015, tous les États membres ont désigné leurs bureaux de recouvrement des avoirs et l'outil SIENA d'Europol est devenu le système sécurisé d'échange d'informations privilégié par ces bureaux (tous les bureaux de recouvrement des avoirs, à l'exception de Chypre, de Malte, de la Roumanie et de la Slovénie, ont des sous-entités BRA dans SIENA). L'échange d'informations entre les bureaux de recouvrement des avoirs s'est nettement intensifié au cours des 8 dernières années, passant de 539 échanges en 2012 à 7 659 échanges en 2019.

[25] Projet MORE - Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors, consultable à l'adresse https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/.

Depuis 2009, la Commission organise des réunions de la plateforme des bureaux de recouvrement des avoirs de l'UE afin d'échanger des meilleures pratiques entre les bureaux, d'examiner les questions stratégiques et opérationnelles; et de faciliter le partage d'informations. Depuis 2011, la Commission et Europol organisent également un processus simplifié «d'examen par les pairs» afin de passer en revue les principales caractéristiques des systèmes nationaux de recouvrement des avoirs.

Comme l'accent est désormais davantage mis sur le recouvrement des avoirs et le renforcement de la coopération entre les BRA, ces derniers sont confrontés à un nombre croissant de demandes de dépistage des avoirs, qu'ils doivent être en mesure de gérer. Plusieurs questions ont été largement évoquées par les bureaux de recouvrement des avoirs dans le cadre de l'évaluation globale de la politique de sécurité de l'UE réalisée en 2017[26] et, plus récemment, lors de la réunion de mai 2019 de la plateforme des bureaux de recouvrement des avoirs. Il s'agit notamment des questions suivantes:

- la nécessité de donner aux bureaux de recouvrement des avoirs un accès rapide à un ensemble minimal de données;

- la nécessité d'échanger des informations par l'intermédiaire de SIENA, afin de permettre une communication rapide et sécurisée des informations relatives à la criminalité;

- la nécessité de renforcer les compétences des bureaux de recouvrement des avoirs (par ex. en matière de gel urgent et la capacité de dépister des avoirs après une condamnation pénale définitive);

- la nécessité d'imposer des délais fixes et stricts dans lesquels un bureau de recouvrement des avoirs doit répondre à la demande d'un homologue.

La Commission examinera les possibilités d'améliorer encore le dépistage et l'identification des avoirs illégalement acquis.

5. LA DIMENSION INTERNALE ET LE RECOUVREMENT DES AVOIRS

Le gel et la confiscation des avoirs d'origine criminelle sont en outre considérés comme des moyens efficaces de lutte contre la grande criminalité organisée au niveau international. Les conventions des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée[27] (convention CTO adoptée en 2000) et contre la corruption[28] (CNUCC adoptée en 2003) contiennent des dispositions obligeant leurs États parties à: i) permettre le dépistage, le gel et la confiscation des avoirs illicites sur leurs territoires; et ii) échanger des informations et coopérer dans le processus de recouvrement des avoirs. Ces conventions ont été ratifiées par l'UE et par tous ses États membres et elles ont une application quasi universelle, toutes deux ayant été ratifiées par plus de 185 pays.

---

[26] Document de travail des services de la Commission intitulé «Comprehensive Assessment of EU Security Policy», SWD(2017) 278 final, consultable à l'adresse: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

[27] https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html.

[28] https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html.

Adoptée en 2005, la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment et à la confiscation[29] est un autre accord international important. Elle permet le gel et la confiscation d'avoirs, ainsi qu'une coopération internationale aux fins du recouvrement d'avoirs. Cette convention a été ratifiée par la plupart des membres du Conseil de l'Europe, notamment par 21 États membres de l'UE. Ses dispositions relatives à l'échange d'informations et à l'entraide judiciaire ont été appliquées avec succès dans plusieurs cas concernant la coopération entre les États membres et les pays voisins.

Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, les normes du groupe d'action financière (GAFI) impliquent des mesures similaires et obligent les pays à mettre en place des mesures rigoureuses de gel et de confiscation et à être capables de coopérer afin de recouvrer des avoirs. Le GAFI souligne que «le fait de réduire les gains du crime affecte le rapport risque-bénéfice et la perspective de perdre des bénéfices pourrait dissuader certains groupes de s'adonner à des activités criminelles. Cela peut également permettre à la victime de l'infraction d'obtenir une indemnisation complète ou partielle, même lorsque les produits ont circulé dans le monde entier, ce qui est particulièrement important dans le cas du recouvrement des avoirs»[30].

Les procédures d'entraide prévues par les conventions des Nations unies et du Conseil de l'Europe sont formalistes et peuvent être longues à préparer. Il est donc essentiel de mener des consultations informelles entre les autorités des pays concernés avant de lancer de telles procédures. Cela permettra de préparer correctement toutes les informations nécessaires selon les exigences du pays recevant la demande et d'éviter de devoir recommencer la procédure à cause d'un vice de procédure. Des réseaux de spécialistes du recouvrement des avoirs, tels que le Camden Assets Recovery Inter-Agency Network (réseau CARIN), proposent une aide précieuse pour ces procédures. Ces réseaux informels ont des points de contact au sein des services répressifs et des autorités judiciaires de chaque pays membre, ce qui facilite l'échange informel d'informations sur: i) l'identification et le dépistage des avoirs; et ii) la préparation des demandes d'entraide judiciaire. Avec les réseaux régionaux interagences de recouvrement des avoirs[31] qui lui sont associés, le réseau CARIN couvre plus de 150 pays.

6. CONCLUSION ET VOIE À SUIVRE

Ces dernières années, l'UE a déployé des efforts considérables pour soutenir les enquêtes financières et harmoniser la législation relative à la confiscation dans les États membres. L'adoption de la directive a permis d'améliorer sensiblement les cadres des États membres régissant le recouvrement des avoirs. Sur 26 États membres liés par la directive, 24 ont adopté une nouvelle législation depuis 2014 pour que leur législation respecte les

---

29 Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, STCE nº 198.

30 Groupe d'action financière, «Best Practices Paper – Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery», octobre 2012, consultable à l'adresse: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf.

31 Parmi les réseaux régionaux de recouvrement des avoirs figurent l'ARINSA (Afrique du Sud), le RRAG (Amérique latine), l'ARIN-AP (Asie-Pacifique), l'ARIN-EA (Afrique de l'Est), l'ARIN-WA (Afrique de l'Ouest) et l'ARIN-CARIB (Caraïbes).

normes élevées imposées par la directive. Le degré global de mise en œuvre de la directive dans l'Union peut être considéré comme satisfaisant.

L'amélioration générale des cadres législatifs des États membres régissant le recouvrement des avoirs transparaît également dans les appréciations positives qu'ils ont reçues dans les évaluations dont ils ont fait l'objet conformément aux normes du GAFI. À ce jour, 16 États membres qui devaient transposer la directive ont été évalués et il a été estimé que tous respectaient pleinement ou dans une large mesure la norme relative au gel et à la confiscation[32]. Cependant, les résultats généraux en matière de confiscation des avoirs ne sont pas satisfaisants et les nombres de confiscation dans l'UE demeurent très bas.

L'analyse réalisée dans le présent rapport indique que le recouvrement des avoirs peut encore être amélioré. Des progrès peuvent être accomplis, par exemple, i) en élargissant la liste des infractions pénales auxquelles la directive est applicable; ii) en introduisant des règles plus efficaces de confiscation en l'absence de condamnation; iii) en étant plus précis en ce qui concerne la gestion des avoirs gelés; iv) en instaurant des dispositions relatives à l'aliénation des avoirs, notamment la réutilisation sociale des avoirs confisqués; v) en définissant des règles sur l'indemnisation des victimes d'infraction et vi) en renforçant la capacité des bureaux de recouvrement des avoirs à dépister et à identifier des avoirs illicites.

La Commission étudiera donc la possibilité d'harmoniser davantage les régimes de recouvrement des avoirs de l'UE. Cette analyse portera à la fois sur la directive 2014/42/UE et sur la décision 2007/845/JAI du Conseil puisque la capacité de geler et de confisquer des avoirs illégaux dépend directement de la capacité de les dépister et de les identifier.

L'éventuelle révision de la directive et de la décision du Conseil permettrait une modernisation générale de la législation européenne relative au recouvrement des avoirs et augmenterait encore la capacité des autorités compétentes de garantir que le crime ne paie pas.

[32] Pour de plus amples informations sur le GAFI/les évaluations mutuelles, veuillez consulter le site http://www.fatf-gafi.org/.