COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.4.2026
COM(2026) 156 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

sur l'application du 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

Table des matières

1. INTRODUCTION 2
2. POINTS GÉNÉRAUX D'ÉVALUATION 5
   - 2.1. Questions générales 5
   - 2.2. Délais et temps de réponse (articles 9 et 20; article 7, paragraphe 2, et article 18, paragraphe 5) 6
   - 2.3. Sursis à l'exécution et impossibilité d'exécuter (articles 10, 13, 21 et 22) 7
   - 2.4. Communication entre les autorités compétentes et avec les personnes concernées (articles 25 et 32) 8
   - 2.5. Coûts (article 31) 9
   - 2.6. Autres questions 10
3. POINTS SPÉCIFIQUES D'ÉVALUATION CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 38 11
   - 3.1. Possibilité de faire et de retirer des déclarations au titre de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 2 11
   - 3.2. Interaction entre le respect des droits fondamentaux et la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation (articles 8 et 19) 11
   - 3.3. Gestion et disposition des biens gelés et confisqués, y compris la restitution et l'indemnisation (articles 28, 29 et 30) 14
4. PROPOSITIONS DES PARTIES PRENANTES 16
   - 4.1. États membres 16
   - 4.2. Eurojust 18
5. CONCLUSION 19

1. INTRODUCTION

Les organisations criminelles qui opèrent par-delà les frontières, y compris les réseaux criminels à haut risque, poursuivent essentiellement des fins lucratives. Selon la dernière évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA UE)[1], publiée par Europol en 2025, la criminalité organisée génère chaque année des milliards de profits au sein de l'UE. Il en résulte un nombre croissant de victimes et des coûts considérables pour les États membres lorsqu'il s'agit de réagir aux dommages causés par ces activités criminelles et de les atténuer. Les profits illicites sont déplacés d'un pays à un autre à des fins de blanchiment de capitaux, pour créer une base financière qui permet aux organisations criminelles de poursuivre leurs activités criminelles, de financer la corruption et d'infiltrer l'économie légitime. La disponibilité des produits du crime constitue ainsi une menace importante pour l'intégrité de l'économie et de la société, érodant l'état de droit et les droits fondamentaux.

Dans ce contexte, il est essentiel de priver les criminels, en particulier les membres d'organisations criminelles, des produits de leurs délits pour lutter contre la grave menace que représente la criminalité organisée. Les efforts pour y parvenir efficacement doivent être considérablement intensifiés, car les taux de confiscation au sein de l'UE restent très faibles. Cela est également important pour les victimes de la criminalité, étant donné que les mesures de gel et de confiscation sont des outils essentiels pour faciliter l'indemnisation et la restitution des biens à leurs propriétaires légitimes.

Le règlement (UE) 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation[2] (ci-après le «règlement») a été adopté en partant du constat que l'efficacité de la coopération transfrontalière est essentielle pour geler et confisquer les instruments et les produits du crime. Il constitue une des pièces centrales du plus vaste puzzle que représente le cadre juridique de l'UE visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée[3] et a remplacé les décisions-cadres 2003/577/JAI[4] et 2006/783/JAI[5], de portée plus limitée, qui ne s'appliquent désormais plus qu'à la coopération avec et entre le Danemark et l'Irlande.

Fondé sur l'article 82, paragraphe 1, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le règlement établit des règles qui obligent les États membres à reconnaître, sans autres formalités, les décisions de gel et les décisions de confiscation émises

[1] Disponible à l'adresse suivante: L'ADN en mutation de la grande criminalité organisée — Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne 2025 (SOCTA UE) | Europol.
[2] JO L 303 du 28.11.2018, p. 1.
[3] Les instruments étroitement liés au règlement tant sur le fond que sur le plan opérationnel comprennent notamment: la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO L 130 du 1.5.2014, p. 1); la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (JO L, 2024/1260, 2.5.2024); et l'acquis de l'Union européenne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, en particulier la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (telle que modifiée) (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).
[4] Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (JO L 196 du 2.8.2003, p. 45).
[5] Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation (JO L 328 du 24.11.2006, p. 59).

par d'autres États membres dans le cadre de procédures en matière pénale et à exécuter ces décisions sur leur territoire. Le règlement présuppose que les décisions à reconnaître et à exécuter sont toujours rendues dans le respect des principes de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité. Il vise également à garantir que les droits des personnes concernées par la reconnaissance de telles décisions sont respectés conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'acquis[6] de l'Union en matière de droits procéduraux. Comme l'indique son considérant 13, le règlement s'applique à toutes les décisions de gel et de confiscation émises dans le cadre de procédures en matière pénale. Le concept de «procédures en matière pénale» est une notion autonome du droit de l'Union interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Ce terme couvre tous les types de décisions de gel et de décisions de confiscation émises à l'issue d'une procédure en lien avec une infraction pénale. Cela inclut, sans s'y limiter, les décisions relevant du champ d'application de la directive (UE) 2024/1260[7]. En revanche, les décisions de confiscation émises dans le cadre de procédures en matière civile ou administrative ne relèvent pas du champ d'application du règlement.

L'article 38 du règlement impose à la Commission de présenter au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport relatif à l'application du règlement, y compris en ce qui concerne:

(a) la possibilité pour les États membres de faire et de retirer des déclarations au titre de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 2;
(b) l'interaction entre le respect des droits fondamentaux et la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation;
(c) l'application des articles 28, 29 et 30 en ce qui concerne la gestion et la disposition des biens gelés et des biens confisqués, ainsi que la restitution des biens aux victimes et leur indemnisation.

Afin de recueillir des informations sur les points a), b) et c), la Commission a adressé un questionnaire aux États membres. Elle a reçu des réponses de 19 des 25 États membres participants.

Ces informations complètent les données statistiques que les États membres doivent régulièrement collecter auprès de leurs autorités compétentes et transmettre chaque année à la

[6] Directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (JO L 280 du 26.10.2010, p. 1); directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO L 142 du 1.6.2012, p. 1); directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (JO L 294 du 6.11.2013, p. 1); directive (UE) 2016/343 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (JO L 65 du 11.3.2016, p. 1); directive (UE) 2016/1919 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (JO L 297 du 4.11.2016, p. 1); rectificatif à la directive (UE) 2016/1919 (JO L 91 du 5.4.2017, p. 40); directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (JO L 132 du 21.5.2016, p. 1).

[7] Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).

Commission conformément à l'article 35 du règlement. Ces statistiques comprennent le nombre de décisions de gel et de décisions de confiscation reçues par un État membre en provenance d'autres États membres qui ont été reconnues et exécutées, ainsi que le nombre de décisions de gel et de confiscation dont la reconnaissance et/ou l'exécution ont été refusées.

Les États membres doivent également communiquer à la Commission, les statistiques ci-après, lorsqu'elles sont disponibles à un niveau central:

(a) le nombre de cas dans lesquels une victime a bénéficié d'une indemnisation ou s'est vu accorder la restitution du bien obtenu par l'exécution d'une décision de confiscation en vertu du règlement; et
(b) la durée moyenne nécessaire pour l'exécution des décisions de gel et des décisions de confiscation effectuée au titre du règlement.

La Commission note que tous les États membres n'ont pas pleinement satisfait aux exigences de l'article 35. Deux États membres n'ont jamais fourni de données, tandis que six n'ont pas fourni d'informations pour chacune des quatre années écoulées depuis l'entrée en vigueur du règlement (2021-2024). Le format et la comparabilité des données reçues varient également, certains États membres n'ayant fourni que des données agrégées pour les décisions de gel et de confiscation.

Le présent rapport s'appuie également sur le rapport d'Eurojust sur les cas traités relatifs au règlement (UE) 2018/1805[8], publié en septembre 2025, et sur les recherches menées dans le cadre de projets pertinents financés par le programme «Justice»[9].

La Cour de justice de l'Union européenne n'a pas encore eu l'occasion de rendre des arrêts portant sur l'interprétation du règlement; toutefois, une question préjudicielle concernant le règlement (affaire C-8/24) est actuellement pendante devant la cour et l'avocat général Richard de la Tour a rendu ses conclusions le 12 juin 2025. Au-delà du règlement lui-même, la Cour a également été appelée à interpréter la décision-cadre 2006/783/JAI relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation[10], qui précédait le règlement, et les instruments de l'UE qui établissent des règles minimales relatives aux mesures de gel et de confiscation au niveau national ainsi qu'à la coopération des services répressifs aux fins du recouvrement d'avoirs d'origine criminelle, tels que la décision-cadre 2005/212/JAI relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime[11], la directive 2014/42/UE relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs[12] et la directive (UE) 2024/1260[13] qui lui a succédé. La jurisprudence de

[8] https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-regulation-20181805-mutual-recognition-freezing-and-confiscation-september2025.
[9] Pour plus d'informations sur le programme «Justice», voir https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_en.
[10] Voir, par exemple, le récent arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 29 janvier 2026, *Munik*, C-562/24, EU:C:2026:55.
[11] Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime (JO L 68 du 15.3.2005, p. 49).
[12] Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (JO L 127 du 29.4.2014, p. 39).
[13] Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).

la Cour relative à ces instruments peut être considérée comme présentant une pertinence contextuelle pour l'interprétation du règlement, par exemple lorsqu'elle fournit des orientations sur l'interprétation à donner à des notions communes à tous les instruments de l'UE en matière de recouvrement d'avoirs d'origine criminelle[14] ou sur les normes minimales pour des recours effectifs qui peuvent jouer un rôle dans les déterminations de l'État d'exécution concernant la reconnaissance des décisions étrangères de gel et de confiscation[15].

2. POINTS GÉNÉRAUX D'ÉVALUATION

Depuis son entrée en vigueur, le règlement a facilité la reconnaissance et l'exécution de milliers de décisions de gel et de décisions de confiscation. Selon les statistiques notifiées à la Commission conformément à l'article 35 du règlement, plus de 2 700 décisions de gel ont été reconnues entre décembre 2021 et décembre 2024, dont plus de 1 500 auraient été exécutées. S'agissant des décisions de confiscation, plus de 800 demandes ont été reconnues, dont 370 auraient été exécutées. Le nombre de demandes de gel et de confiscation reçues par chaque État membre varie considérablement, une demi-douzaine d'États membres représentant de manière constante plus des deux tiers de l'ensemble des demandes de ce type reçues.

Dans le même temps, les États membres ont signalé plus de 200 refus de reconnaître et/ou d'exécuter des décisions de gel et plus de 100 refus de reconnaître et/ou d'exécuter des décisions de confiscation. Par ailleurs, Eurojust a indiqué avoir été sollicité pour intervenir afin de faciliter la coopération dans plus de 900 affaires au cours de la période de référence (2021-2024). De fait, le rapport d'Eurojust sur les cas traités ainsi que les réponses des États membres au questionnaire ciblé de la Commission confirment que des questions et des difficultés subsistent en ce qui concerne l'application du règlement. Dans ce contexte, le présent rapport met en lumière certains aspects spécifiques du règlement et leur application en pratique.

2.1. Questions générales

Par sa nature même, le règlement est, en principe, directement applicable et ne nécessite pas de transposition en droit national. Néanmoins, les États membres peuvent adopter des mesures de mise en œuvre afin de faciliter son application. Ces mesures ne doivent pas porter atteinte à l'applicabilité directe du règlement.

Sur les 19 États membres ayant répondu au questionnaire de la Commission relatif au règlement, 17 ont adopté des mesures législatives ou pratiques de mise en œuvre afin de faciliter son application dans leur système juridique. Ces mesures comprennent, par exemple:

1) l'adoption de dispositions de mise en œuvre clarifiant la place et le fonctionnement du règlement par rapport à l'acquis préexistant de l'Union et au droit national;

[14] Bien que l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-655/24, Latranov, soit toujours pendant, l'avocat général Sánchez-Bordona a déjà abordé, dans ses conclusions du 11 décembre 2025 (EU:C:2025:969), l'interprétation de la notion d'«instruments» dans le contexte du recouvrement d'avoirs d'origine criminelle de l'Union.
[15] Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 14 janvier 2021, *OM*, C-393/19, EU:C:2021:8.

2) des modifications législatives visant à établir des règles nationales concernant les questions relevant de l'autonomie procédurale des États membres[16] et/ou à garantir que le droit national ne contredit pas ni n'entrave l'application du règlement;
3) des manuels et autres documents d'orientation destinés aux praticiens nationaux concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions de gel et des décisions de confiscation.

En outre, 12 États membres ont indiqué qu'ils disposaient d'une forme de mécanisme national pour contrôler l'utilisation et l'application effective du règlement.

2.2. Délais et temps de réponse (articles 9 et 20; article 7, paragraphe 2, et article 18, paragraphe 5)

Les articles 9 et 20 du règlement fixent les délais dans lesquels les décisions de gel et de confiscation étrangères doivent être reconnues et exécutées. S'agissant des décisions de gel, l'autorité d'exécution doit statuer sur la reconnaissance et l'exécution et exécuter la décision sans délai et avec la même rapidité et le même degré de priorité que dans un cas similaire au niveau national. S'agissant des décisions de confiscation, l'autorité d'exécution doit statuer sur la reconnaissance et l'exécution sans délai et au plus tard dans les 45 jours suivant la réception.

Onze États membres ont indiqué que, lorsqu'ils agissaient en qualité d'État d'émission, ils avaient parfois été confrontés à des cas dans lesquels les délais prévus pour la reconnaissance et l'exécution d'une décision de gel ou de confiscation n'avaient pas été respectés. Neuf États membres ont indiqué avoir rencontré des difficultés à respecter les délais lorsqu'ils agissaient en qualité d'État d'exécution. Dans la plupart de ces cas, les retards semblent avoir résulté de la nécessité de demander des informations complémentaires à l'État d'émission ou de vérifier les informations nécessaires à l'exécution. Un État membre a également indiqué que les retards étaient parfois liés à la charge de travail élevée des autorités compétentes. De manière générale, toutefois, les délais semblent être respectés.

Eurojust indique que le délai moyen nécessaire aux autorités des États membres pour reconnaître et exécuter des décisions de gel varie de 10 jours à plusieurs mois[17]. Dans son rapport, Eurojust relève que l'absence de délais précis dans le règlement pour la reconnaissance des décisions de gel non urgentes constitue l'une des raisons de ces divergences importantes dans la rapidité d'exécution. L'article 9 du règlement ne précise pas de nombre de jours, mais indique seulement que les décisions doivent être exécutées «*sans tarder et avec la même rapidité et le même degré de priorité que dans un cas similaire au niveau national*».

S'agissant des demandes de gel urgentes, c'est-à-dire des demandes pour lesquelles il existe des motifs légitimes de craindre une dilapidation imminente des biens, le règlement prévoit un délai de réponse beaucoup plus contraignant: 48 heures pour la décision relative à la reconnaissance et 48 heures supplémentaires pour l'exécution de cette décision. Les États membres n'ont signalé aucune difficulté particulière à respecter ces délais pour les demandes

[16] Par exemple, l'adoption de règles en droit national relatives aux voies de recours effectives conformément à l'article 33 du règlement.
[17] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 14.

de gel urgentes. Eurojust indique[18] toutefois que l'interprétation de la notion d'«urgence» varie d'un État membre à l'autre, certains appliquant ce concept de manière plus large que d'autres.

Douze États membres ont indiqué que, lorsqu'ils agissaient en qualité d'État d'émission, ils avaient parfois rencontré des difficultés en ce qui concerne la communication en temps utile, par les autorités d'exécution, d'informations relatives à la reconnaissance et à l'exécution des décisions de gel et de confiscation, conformément à l'article 7, paragraphe 2, et à l'article 18, paragraphe 5, du règlement. Dans certains cas, ils ont rencontré des retards pouvant aller jusqu'à six mois ou n'ont reçu aucune communication pertinente. La plupart des États membres concernés ont toutefois indiqué que ces retards ne constituent pas la norme et que les articles 7 et 18 sont généralement respectés. Malgré ce niveau globalement élevé de conformité, certains États membres ont suggéré que les délais prévus par le règlement sont trop courts et devraient être adaptés. Il a également été suggéré que l'absence, dans le règlement, de délais pour la transmission des informations supplémentaires nécessaires à la prise d'une décision de reconnaissance peut entraîner des retards disproportionnés.

2.3. Sursis à l'exécution et impossibilité d'exécuter (articles 10, 13, 21 et 22)

Les articles 10, 13, 21 et 22 du règlement couvrent les situations dans lesquelles il est temporairement ou définitivement impossible d'exécuter une décision de gel ou de confiscation. Les articles 10 et 21 prévoient qu'il peut être sursis à l'exécution, par exemple lorsque celle-ci risquerait de nuire à une enquête pénale en cours ou lorsque les biens concernés font déjà l'objet d'une autre décision. Les articles 13 et 22 régissent les situations dans lesquelles il est définitivement impossible d'exécuter une décision. L'autorité d'exécution peut déclarer l'exécution impossible, par exemple lorsque les biens ont déjà été confisqués, ne peuvent être trouvés à l'endroit indiqué sur le certificat ou ont autrement disparu ou été détruits.

Onze États membres ont fourni des données sur l'utilisation de la possibilité prévue aux articles 10 et 21 de surseoir à l'exécution de décisions de gel et de confiscation. Un petit nombre d'entre eux ont indiqué que leurs autorités compétentes avaient sursis à l'exécution d'une décision de gel parce que les biens faisaient déjà l'objet d'une décision existante émise par un autre État membre [article 10, paragraphe 1, point b)] ou parce qu'ils faisaient l'objet d'une décision nationale existante ayant priorité en vertu du droit national [article 10, paragraphe 1, point c)]. Dans au moins un État membre, cette dernière situation est relativement fréquente. Eurojust indique[19] que cela se produit le plus souvent lorsque des infractions de fraude transfrontière font l'objet d'une enquête dans l'État d'émission et que les infractions de blanchiment de capitaux connexes font l'objet d'une enquête dans l'État d'exécution.

Aucun État membre n'a signalé avoir sursis à l'exécution d'une décision de confiscation conformément à l'article 21.

[18] Ibid.
[19] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 15.

Les mêmes 12 États membres ont également fourni des informations sur les cas dans lesquels il a été impossible d'exécuter une décision de gel ou de confiscation (articles 13 et 22). S'agissant des décisions de gel, un État membre a signalé un cas dans lequel une décision n'avait pas pu être exécutée parce que les biens avaient déjà été confisqués [article 13, paragraphe 3, point a)]. Sept États membres ont rencontré des cas dans lesquels les biens avaient disparu [article 13, paragraphe 3, point b)] ou n'avaient pas pu être trouvés [article 13, paragraphe 3, point d)]. Deux États membres ont signalé des demandes concernant des biens qui avaient été détruits [article 13, paragraphe 3, point c)], et quatre ont signalé des cas dans lesquels les biens n'avaient pas pu être localisés parce que les informations figurant sur le certificat de gel n'étaient pas suffisamment précises [article 13, paragraphe 3, point e)]. Un État membre a indiqué que, de manière générale, dans environ 60 % des demandes de gel, les biens concernés ne peuvent généralement pas être localisés ou le montant en argent ou la valeur des autres biens trouvés est négligeable. Sept autres États membres ont fait état d'expériences similaires.

S'agissant des demandes de confiscation, le nombre de cas dans lesquels il a été impossible d'exécuter une décision semble nettement plus faible. Seuls quatre États membres ont été confrontés à de tels cas. Il s'agissait de biens ayant disparu [article 22, paragraphe 3, point b), cas signalé par deux États membres], de biens ayant été détruits [article 22, paragraphe 3, point c), cas signalé par un État membre], de biens qui n'ont pas pu être trouvés [article 22, paragraphe 3, point d), cas signalé par deux États membres] et de biens qui n'ont pas pu être localisés parce que l'endroit où ils sont situés n'a pas été indiqué de manière suffisamment précise sur le certificat de confiscation [article 22, paragraphe 3, point e), cas signalé par deux États membres].

2.4. Communication entre les autorités compétentes et avec les personnes concernées (articles 25 et 32)

L'article 25 du règlement impose aux autorités d'émission et aux autorités d'exécution de se consulter pour garantir l'application efficiente du règlement, au moyen d'une communication directe et, s'il y a lieu, en y associant leurs autorités centrales.

Neuf États membres ont signalé des difficultés liées à la communication entre autorités compétentes. Tous les États membres ont confirmé que des consultations peuvent avoir lieu par contact direct et informel entre autorités compétentes (c'est-à-dire par courrier électronique ou par téléphone), en y associant ou non leurs autorités centrales désignées. Toutefois, certains États membres ont souligné des limites concernant le volume et le type de données pouvant ou devant être transmis par courrier électronique. Plusieurs États membres ont indiqué avoir travaillé avec Eurojust et le Réseau judiciaire européen afin de faciliter la coordination dans les cas urgents, notamment parce que les délais de réponse de certains types d'autorités compétentes, telles que les juridictions, étaient souvent longs. Les obstacles linguistiques, l'absence de confirmation de la réception des messages et les difficultés à identifier les bons points de contact ont également été mentionnés comme des obstacles à des consultations efficaces. Eurojust a confirmé que, dans plusieurs cas, il lui avait été demandé d'aider à identifier les autorités compétentes dans l'État membre requis. Eurojust indique par exemple que, dans certains États membres, lorsqu'une décision de gel vise plusieurs avoirs situés dans différentes régions du pays – tels que des comptes bancaires ouverts auprès de

différentes banques – plusieurs autorités doivent être contactées pour l'exécution d'un même certificat[20].

Deux États membres ont également signalé des difficultés à se conformer à l'obligation prévue à l'article 32 du règlement d'informer les personnes concernées de l'exécution d'une décision de gel, ou d'une décision de reconnaître et d'exécuter une décision de confiscation, ainsi que de toute assistance que l'autorité d'exécution peut demander à l'autorité d'émission dans ce contexte. Cette obligation est particulièrement difficile à respecter lorsque la personne concernée ne se trouve ni dans l'État membre d'émission ni dans l'État membre d'exécution.

Une autre difficulté relevée concerne la nécessité de concilier les exigences en matière d'information avec la confidentialité des enquêtes. L'article 11, paragraphe 2, du règlement confirme que l'autorité d'exécution doit informer les personnes concernées dès qu'une décision de gel a été exécutée, conformément à l'article 32. Toutefois, l'article 11, paragraphe 3, précise que l'autorité d'émission peut demander à l'autorité d'exécution de retarder le moment auquel elle informera les personnes concernées afin de préserver des enquêtes en cours. Comme le confirme Eurojust[21], cette situation a posé des problèmes pour au moins un État membre dont le droit national est en conflit avec le règlement sur ce point, en ce qu'il ne permet pas de déroger à l'obligation d'informer immédiatement les personnes concernées.

2.5. Coûts (article 31)

L'article 31 du règlement prévoit que chaque État membre supporte les frais résultant de l'application du règlement. Il permet toutefois à l'autorité d'exécution de proposer un partage des coûts lorsqu'il s'agit de coûts élevés ou exceptionnels.

Deux États membres ont indiqué que leurs autorités compétentes supportent parfois des coûts élevés ou exceptionnels lors de l'exécution de décisions de gel ou de confiscation au titre du règlement. Ils ont également souligné que les coûts de gestion, en particulier, peuvent devenir disproportionnés lorsque les demandes de gel ne sont pas suivies, dans un délai raisonnable, d'une décision finale de confiscation dans l'État membre d'émission.

Dans la plupart des États membres, toutefois, de tels cas semblent relativement rares. Six États membres ont indiqué n'avoir jamais supporté de coûts élevés ou exceptionnels. Seuls deux États membres ont fait état, à titre anecdotique, de difficultés rencontrées lors de la négociation d'accords de partage des coûts conformément à l'article 31, paragraphe 2.

Plus généralement, plusieurs États membres ont relevé que, dans un certain nombre de cas, ils avaient reçu des demandes de gel portant sur des avoirs dont la valeur était si faible que les ressources nécessaires pour procéder à leur gel et à leur confiscation étaient disproportionnées. Ils ont critiqué le fait que le règlement ne permette pas de refuser de telles demandes au seul motif que les coûts de recouvrement sont disproportionnés par rapport à la valeur des biens.

[20] Ibid., p. 10.
[21] Ibidem, pp. 15-16.

2.6. Autres questions

Outre les questions examinées aux sections 2.1 à 2.5, les États membres ont signalé certaines difficultés supplémentaires qui ne sont pas strictement liées à l'application du règlement, mais qui y sont étroitement associées. L'une de ces questions concerne l'absence de base juridique permettant d'émettre des demandes de gel aux seules fins d'indemniser les victimes, sans qu'une décision de confiscation soit poursuivie –possibilité qui existe dans le système juridique de certains États membres. De telles demandes ne sont pas couvertes par le règlement, qui définit une «décision de gel» comme «une décision émise ou validée par une autorité d'émission dans le but d'empêcher la destruction, la transformation, le déplacement, le transfert ou la disposition de biens en **vue de permettre leur confiscation**».

Une autre question signalée par les États membres concerne l'absence d'une base juridique spécifique de l'Union permettant de demander des mesures d'enquête afin d'identifier, de localiser et de sécuriser des avoirs après une condamnation. La directive (UE) 2024/1260 exige expressément que les États membres facilitent la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs aux fins des enquêtes de dépistage des avoirs, y compris après une condamnation. La directive concernant la décision d'enquête européenne[22] régit la coopération judiciaire aux fins de l'obtention de preuves. Toutefois, certains États membres ont posé la question de savoir si ces outils sont suffisants pour garantir un recouvrement efficace des avoirs au cours de la phase des procédures pénales postérieure à la condamnation. Lors de la session du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 9 décembre 2025, la Belgique a spécifiquement soulevé cette question.

La Commission a également été informée par les États membres d'un manque de clarté pour les praticiens quant à l'articulation envisagée entre le règlement et les autres instruments de l'Union dans le domaine du recouvrement des avoirs criminels. Ces instruments comprennent non seulement la directive concernant la décision d'enquête européenne et la directive révisée relative au recouvrement des avoirs, mais aussi des instruments régissant l'accès aux informations financières[23] et les mécanismes de lutte contre le blanchiment de capitaux[24].

Enfin, il a été constaté que certains États membres imposent des conditions ou exigences en matière de coopération qui ne sont pas prévues par le règlement. Il s'agit, par exemple, de l'exigence selon laquelle une demande de gel doit être renouvelée et la décision sous-jacente réémise ou reconfirmée à intervalles réguliers par les autorités compétentes de l'État d'émission afin que la mesure de gel puisse être maintenue. Ce problème a également été souligné par Eurojust[25], qui relève en outre que certains États membres réémettent de manière proactive des décisions de gel et demandent à intervalles réguliers la prolongation des

[22] Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO L 130 du 1.5.2014, p. 1).
[23] 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).
[24] Voir en particulier la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849 (JO L, 2024/1640, 19.6.2024).
[25] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 14.

mesures de gel dans l'État d'exécution, bien que cela ne soit ni requis ni prévu par le règlement.

3. POINTS SPÉCIFIQUES D'ÉVALUATION CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 38

3.1. Possibilité de faire et de retirer des déclarations au titre de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 2

L'article 4 du règlement régit la transmission des décisions de gel. Le paragraphe 2 de cet article prévoit que les États membres peuvent déclarer que, lorsqu'un certificat de gel leur est transmis à des fins de reconnaissance et d'exécution d'une décision de gel, l'autorité d'émission doit également joindre la décision de gel originale ou une copie certifiée conforme de celle-ci. Il en va de même pour les décisions de confiscation en vertu de l'article 14, paragraphe 2, du règlement.

Seize États membres ont fait une déclaration conformément à l'article 4, paragraphe 2. Les mêmes États membres ont également fait des déclarations conformément à l'article 14, paragraphe 2. Toutefois, toutes ces déclarations n'indiquent pas que l'autorité d'émission doit toujours transmettre la décision de gel ou de confiscation originale avec les certificats. En effet, deux États membres précisent explicitement que cela n'est pas requis, tandis qu'un autre État membre autorise ses autorités d'exécution à demander la décision originale, sans pour autant l'exiger.

Aucune déclaration faite au titre de l'article 4, paragraphe 2, ou de l'article 14, paragraphe 2, n'a été retirée.

Eurojust indique que, même dans les cas où les États membres n'ont pas fait de déclaration au titre de l'article 4, paragraphe 2, ou de l'article 14, paragraphe 2, leurs autorités compétentes demandent parfois les décisions nationales de gel ou de confiscation sous-jacentes. Ces demandes peuvent résulter d'informations insuffisantes figurant dans le certificat standard de gel ou de confiscation[26].

3.2. Interaction entre le respect des droits fondamentaux et la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation (articles 8 et 19)

Comme indiqué dans l'introduction du présent rapport, le règlement repose sur la confiance mutuelle entre les États membres, laquelle facilite à son tour la reconnaissance mutuelle. Toutefois, la confiance mutuelle n'implique pas que toutes les demandes de coopération judiciaire doivent toujours être reconnues et exécutées. Le règlement prévoit des motifs facultatifs de refus de reconnaissance et/ou d'exécution des décisions de gel et des décisions de confiscation (articles 8 et 19), afin notamment de garantir le respect des droits fondamentaux des personnes concernées par de telles demandes.

Plusieurs des motifs de refus énoncés aux articles 8 et 19 du règlement, tels que ceux liés au principe *ne bis in idem* et aux procès *in absentia* [article 8, paragraphe 1, point a), et

[26] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 9.

article 19, paragraphe 1, points a) et g)], présentent une dimension liée aux droits fondamentaux ou sont pertinents à cet égard. En outre, l'article 8, paragraphe 1, point f), et l'article 19, paragraphe 1, point h), prévoient explicitement que l'État d'exécution peut refuser de reconnaître ou d'exécuter une décision de gel ou de confiscation si, «dans des situations exceptionnelles, il existe des motifs sérieux de croire, sur la base d'éléments précis et objectifs, que l'exécution de la décision de gel [ou de confiscation] entraînerait, dans les circonstances particulières de l'espèce, une violation manifeste d'un droit fondamental pertinent énoncé dans la Charte, en particulier le droit à un recours effectif, le droit à accéder à un tribunal impartial et les droits de la défense».

Dans son questionnaire, la Commission a demandé aux États membres de confirmer le nombre de cas dans lesquels chacun des motifs spécifiques de refus prévus par le règlement (articles 8 et 19) avait été appliqué. Les réponses suggèrent que, jusqu'à présent, la plupart de ces motifs n'ont été utilisés que dans une mesure limitée.

S'agissant des décisions de gel, treize États membres ont fourni des informations désagrégées sur les motifs de refus invoqués à ce jour par leurs autorités compétentes. Parmi ceux-ci, un seul État membre a indiqué que ses autorités compétentes avaient invoqué le motif de refus fondé sur le principe *ne bis in idem* [article 8, paragraphe 1, point a)], et un État membre a indiqué avoir refusé une décision de gel au motif que les faits pour lesquels la décision avait été émise ne constituaient pas une infraction pénale au titre de son droit [article 8, paragraphe 1, point e)]. Le nombre de cas dans lesquels ces motifs ont été invoqués se limitait à quelques unités. Les motifs de refus fondés sur l'existence de privilèges ou d'immunités [article 8, paragraphe 1, point b)], sur le caractère extraterritorial de l'infraction [article 8, paragraphe 1, point d)] et sur des considérations liées aux droits fondamentaux [article 8, paragraphe 1, point f)] n'ont pas été invoqués.

Toutefois, un État membre, qui n'a pas été en mesure de fournir des données concrètes sur les refus de demandes de gel, a souligné que ses autorités avaient fréquemment rencontré des cas dans lesquels les personnes concernées invoquaient des arguments fondés sur les droits fondamentaux pour solliciter de tels refus.

Eurojust indique[27] également avoir rencontré des cas dans lesquels les autorités d'exécution ont, en pratique, refusé de reconnaître ou d'exécuter des décisions de gel au motif qu'elles estimaient qu'elles portaient une atteinte excessive aux droits de tiers concernés. Cela inclut des cas dans lesquels des biens acquis frauduleusement ont été rapidement revendus à une autre personne. Le règlement permet aux États membres de refuser de reconnaître ou d'exécuter des décisions de confiscation lorsque les droits des personnes concernées rendent impossible, en vertu du droit de l'État d'exécution, l'exécution de la décision de confiscation. Pour les décisions de gel, toutefois, aucun motif de refus de ce type n'existe. Eurojust indique que, dans certains cas au moins, les autorités d'exécution ont néanmoins trouvé des moyens de refuser la reconnaissance sur cette base, par exemple en invoquant formellement un autre motif de refus, tel que le caractère incomplet du certificat de gel [article 8, paragraphe 1, point c)], ou en se fondant sur des arguments plus généraux relatifs aux droits fondamentaux et à la proportionnalité, sans indiquer clairement le motif de refus invoqué.

[27] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 16.

Le seul motif de refus invoqué par plusieurs États membres est le fait que le certificat de gel est incomplet ou incorrect [article 8, paragraphe 1, point c)]. Ce motif semble également représenter la majorité des refus. Dans un État membre, 31 refus étaient liés à des certificats incomplets ou incorrectement remplis.

Les problèmes signalés comprennent notamment des informations incorrectes ou obsolètes concernant les avoirs à geler ou leur localisation, ainsi que des difficultés liées à la qualité des traductions des certificats de gel. Eurojust confirme que la qualité des traductions des certificats standard est fréquemment médiocre et que son intervention a souvent été nécessaire pour clarifier les malentendus qui en résultaient[28]. Dans ce contexte, un État membre a souligné en particulier l'importance pour les autorités requises de consulter les autorités requérantes avant de refuser une demande, comme l'exige le règlement, afin de permettre à ces dernières de remédier aux problèmes constatés.

Une situation similaire se dégage en ce qui concerne les décisions de confiscation. Onze États membres ont fourni des informations détaillées sur les motifs de refus prévus par le règlement qui ont été invoqués jusqu'à présent par leurs autorités compétentes. Un seul État membre a indiqué que ses autorités compétentes avaient invoqué le motif de refus fondé sur le principe *ne bis in idem* [article 19, paragraphe 1, point a)]; un autre a invoqué l'existence de privilèges ou d'immunités [article 19, paragraphe 1, point b)]; et un autre encore a invoqué le fait que les droits des personnes concernées rendaient impossible, en vertu du droit de cet État membre, l'exécution de la décision de confiscation [article 19, paragraphe 1, point e)]. Comme pour les refus de demandes de gel, le nombre de cas dans lesquels ces motifs ont été invoqués se limitait à quelques unités. Le motif de refus fondé sur le caractère extraterritorial de l'infraction [article 19, paragraphe 1, point d)] n'a pas été invoqué. Trois États membres ont refusé de reconnaître des décisions de confiscation liées à des faits qui ne constituent pas une infraction pénale dans leur droit [article 19, paragraphe 1, point f)]. Deux États membres ont refusé la reconnaissance au motif que la personne concernée avait été jugée *in absentia* [article 19, paragraphe 1, point g)].

Le motif de refus le plus fréquemment invoqué était la présentation de certificats de confiscation incomplets ou incorrectement remplis [article 19, paragraphe 1, point c)]. Sept États membres ont indiqué avoir invoqué ce motif de refus. Toutefois, le nombre de cas concernés semble être inférieur à celui des demandes de gel. Les préoccupations liées aux droits fondamentaux en tant que telles [article 19, paragraphe 1, point h)] n'ont été invoquées comme motif de refus que dans deux États membres, avec moins de cinq cas signalés.

L'interprétation du motif de refus fondé sur des préoccupations liées aux droits fondamentaux, tel qu'énoncé à l'article 19, paragraphe 1, point h), a récemment fait l'objet d'une question préjudicielle devant la Cour de justice dans l'affaire C-8/24. Cette affaire concerne la coopération judiciaire au titre du règlement entre la Croatie et la Slovénie. La Cour a été invitée à préciser si le règlement s'oppose à la reconnaissance d'une décision de confiscation lorsque la personne concernée par la confiscation n'a pas bénéficié de certains droits procéduraux. L'avocat général Richard de la Tour a présenté ses conclusions le 12 juin 2025[29]. L'avocat général a conclu que l'article 19, paragraphe 1, point h), du règlement (UE)

[28] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 9.
[29] Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour du 12 juin 2025, affaire C-8/24, EU:C:2025:430.

2018/1805 doit être interprété en ce sens que la reconnaissance et l'exécution d'une décision de confiscation ne peuvent pas être refusées dans une situation où la personne visée par cette décision, qui lui a été dûment signifiée, n'a pas fait usage d'une voie de recours effective dont elle disposait qui lui aurait permis de faire contrôler le respect des normes en matière de procès équitable. Un arrêt définitif de la Cour est toutefois encore attendu.

3.3. Gestion et disposition des biens gelés et confisqués, y compris la restitution et l'indemnisation (articles 28, 29 et 30)

Les articles 28, 29 et 30 du règlement régissent la gestion et la disposition des avoirs gelés et confisqués ainsi que la protection des droits des victimes.

L'article 28 impose aux États membres de veiller à ce que les biens gelés et confisqués soient gérés de manière à prévenir leur dépréciation. Un instrument essentiel permettant aux autorités compétentes d'atteindre cet objectif est la possibilité de vendre les biens gelés avant leur confiscation. Ce type de vente avant confiscation, généralement appelé «vente anticipée», est également prévu à l'article 20 de la directive de l'Union relative au recouvrement d'avoirs[30]. En vertu de cette directive, la vente doit être soumise à des garanties strictes afin d'assurer le respect des droits des personnes concernées.

Aucune difficulté n'a été signalée en ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 29. Quatre États membres ont indiqué qu'ils appliquaient, pour la gestion des biens dans les procédures nationales de recouvrement des avoirs, des règles différentes de celles appliquées dans les procédures de coopération conformément à l'article 28 du règlement. Toutefois, il n'a pas été signalé que ces différences ont posé des difficultés en pratique.

L'article 29 régit la restitution des biens gelés aux victimes d'infractions. Lorsque les autorités judiciaires compétentes de l'État requérant ont décidé que certains biens déterminés doivent être restitués à une victime, l'autorité d'émission doit informer l'autorité requise de cette décision. L'autorité requise doit ensuite restituer les biens conformément à ses propres procédures nationales. Des transferts directs de ces biens à la victime sont possibles. Toutefois, il est essentiel que le titre de la victime sur les biens ne soit pas contesté, que les biens ne soient pas requis comme éléments de preuve et que, dans le cadre de la procédure, il ne soit pas porté atteinte aux droits des personnes concernées par la restitution.

Seize États membres ont fourni des informations sur leur expérience concernant l'application de l'article 29. Tous, à l'exception d'un, ont indiqué avoir restitué des biens gelés aux victimes. Cinq États membres ont rencontré des difficultés particulières à cet égard. Un État membre a indiqué, par exemple, avoir été confronté à des cas dans lesquels l'État membre d'exécution insistait pour que la décision de restitution des biens gelés à la victime soit émise par une juridiction de l'État d'émission. Or, une telle exigence n'est pas prévue par le règlement, qui ne limite pas les types d'autorités pouvant émettre une telle décision pour qu'elle soit reconnue conformément à l'article 29. Les États membres et Eurojust[31] ont également indiqué que l'application de l'article 29 pose des difficultés lorsque plusieurs victimes ont droit à la restitution des biens et que les biens gelés sont insuffisants pour

[30] Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).
[31] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 19.

satisfaire l'ensemble de leurs réclamations, ou lorsqu'il existe des victimes ayant des droits légitimes dans plusieurs juridictions. Le règlement ne prévoit pas la procédure à suivre dans de tels cas.

Le rapport d'Eurojust sur les cas traités souligne également que la restitution des biens gelés demeure complexe sur le plan opérationnel. Outre la confirmation des difficultés qui se posent dans les cas impliquant des demandes multiples et/ou concurrentes de victimes, Eurojust fait état de plusieurs cas dans lesquels l'État membre d'exécution a refusé, totalement ou partiellement, de se conformer à l'article 29 du règlement, en invoquant des dispositions contradictoires du droit national qui ne permettent pas la restitution de biens gelés, ou du moins de certains types de ces biens, avant qu'une décision définitive de confiscation n'ait été rendue[32].

La plupart des États membres ayant répondu transfèrent généralement les biens destinés à être restitués ou utilisés pour l'indemnisation directement aux victimes, sans que l'État d'émission n'agisse comme intermédiaire, bien que la méthode de transfert varie généralement selon les circonstances de l'affaire. Cette pratique est conforme aux articles 29 et 30 du règlement.

Des exemples de bonnes pratiques ont été signalés en ce qui concerne la coordination des actions menées au titre du règlement avec celles menées en application de la directive 2014/60 relative à la restitution de biens culturels[33]. Toutefois, le rapport d'Eurojust sur les cas traités indique que le délai nécessaire aux autorités d'exécution pour transférer effectivement les biens aux victimes, en particulier les biens gelés devant être restitués en vertu de l'article 29 du règlement, peut varier considérablement. Alors que, dans certains cas, les restitutions ont pris moins de deux mois, dans d'autres, les victimes ont dû attendre plus d'un an. Cela n'est pas conforme à l'exigence prévue à l'article 29 selon laquelle les restitutions doivent intervenir dans les plus brefs délais.

L'article 30 régit la disposition des avoirs confisqués. La règle principale applicable à cette disposition est que l'exécution des décisions relatives à la restitution des biens aux victimes d'infractions ou à leur indemnisation prime. Comme pour l'article 29, l'État d'émission doit informer l'État d'exécution de ces décisions. L'État d'exécution doit ensuite les exécuter dans les plus brefs délais et transférer les biens à la victime, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'État membre d'émission. Lorsqu'il n'est pas possible de restituer les biens originaux soustraits à une victime, mais qu'une somme d'argent a été obtenue du fait de l'exécution d'une décision de confiscation concernant ces biens, la somme correspondante doit être transférée à la victime.

Un seul État membre a signalé des difficultés pour restituer aux victimes d'infractions des biens confisqués, et le problème semble avoir été de nature opérationnelle plutôt que juridique. Un constat similaire se dégage en ce qui concerne l'utilisation des avoirs confisqués pour indemniser les victimes d'infractions: un seul État membre a indiqué avoir rencontré, à de rares occasions, des difficultés liées aux règles prévues à l'article 30

[32] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 19.
[33] Directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) nº 1024/2012 (JO L 159 du 28.5.2014, p. 1).

concernant l'exécution des décisions d'indemnisation des victimes. Eurojust indique[34] toutefois avoir rencontré des cas dans lesquels le respect des règles relatives à la disposition des biens confisqués en vue de la restitution ou de l'indemnisation s'est révélé difficile. Dans le cas présenté par Eurojust, la difficulté découlait de particularités du droit national de l'État d'émission. Les autorités compétentes de cet État avaient adopté des décisions d'indemnisation des victimes, mais aucune décision de confiscation n'avait été rendue concernant les biens gelés dans l'État d'exécution qui aurait pu servir de base à la satisfaction des demandes d'indemnisation.

Étant donné que la grande majorité des États membres ne collectent pas d'informations sur le nombre de cas dans lesquels la restitution ou l'indemnisation des victimes a été facilitée, la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble de la fréquence d'application des dispositions pertinentes du règlement (à savoir l'article 29 et l'article 30, paragraphes 1 à 5).

Lorsqu'aucune demande de victimes n'est à satisfaire ou lorsque la valeur des biens confisqués dépasse le montant de ces demandes, le solde doit être partagé entre l'État d'émission et l'État d'exécution. S'agissant des sommes d'argent, les règles sont très simples. Toute somme supérieure à 10 000 euros doit être partagée à parts égales entre ces États, sauf accord contraire. Toute somme égale ou inférieure à 10 000 euros peut être conservée par l'État d'exécution et ne doit pas être partagée. Pour les biens autres que des sommes d'argent, les modalités de partage peuvent prendre différentes formes, y compris la possibilité de vendre les biens et de répartir équitablement le produit de la vente, comme indiqué ci-dessus. Il est également possible pour l'État d'émission et l'État d'exécution de convenir que les biens restent dans l'État d'exécution afin d'être utilisés pour des objectifs sociaux ou d'intérêt général. L'option à appliquer doit être convenue entre les États membres concernés dans chaque cas.

Tous les États membres ayant répondu, à l'exception d'un seul, ont confirmé appliquer les règles par défaut relatives au partage des sommes d'argent. L'unique État membre ayant signalé une pratique différente a indiqué que, dans de rares cas, d'autres arrangements informels avaient été convenus, comme le permet le règlement.

4. PROPOSITIONS DES PARTIES PRENANTES

4.1. États membres

À la lumière des difficultés exposées ci-dessus concernant l'application du règlement, la Commission a demandé aux États membres s'ils estimaient nécessaire de modifier le règlement afin d'en renforcer l'utilité ou d'en garantir l'application effective. Huit États membres ont confirmé qu'ils considéraient qu'une telle modification était nécessaire. Les modifications proposées comprennent notamment l'introduction de:

1) délais spécifiques pour la reconnaissance et l'exécution des décisions de gel;

[34] Voir le rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 21.

2) un délai spécifique pour notifier à l'autorité d'émission toute circonstance empêchant la reconnaissance ou l'exécution immédiate d'une décision de gel;
3) un délai spécifique pour rendre compte de l'exécution des décisions de gel et des décisions de confiscation;
4) une durée maximale pendant laquelle les mesures de gel peuvent être maintenues par l'État d'exécution afin d'éviter une charge disproportionnée pour cet État et une atteinte inutilement prolongée aux droits des personnes concernées;
5) un motif de refus des décisions de gel ou de confiscation relatives à des avoirs de faible valeur lorsque les ressources nécessaires à l'exécution de la décision sont disproportionnées par rapport à la valeur des avoirs;
6) un motif explicite de refus des décisions de gel fondé sur une atteinte excessive aux droits de tiers de bonne foi;
7) une règle exigeant l'acceptation des certificats de gel en anglais, au moins dans les cas urgents, une traduction devant être fournie dès que possible;
8) une base juridique permettant de demander le gel d'avoirs aux seules fins de la restitution ou de l'indemnisation des victimes;
9) une procédure permettant aux États membres de lier les demandes de saisie de preuves au titre d'une décision d'enquête européenne avec des demandes de gel d'avoirs criminels au titre du règlement;
10) une option permettant à l'autorité d'émission, lors de l'envoi d'une demande de gel, de demander explicitement à l'autorité d'exécution de mener des investigations supplémentaires sur les biens et la situation financière d'un suspect ou d'une personne poursuivie dans l'État d'exécution afin de déterminer si d'autres biens susceptibles d'être confisqués se trouvent sur le territoire de cet État;
11) une rubrique dans le certificat de gel invitant l'autorité d'émission à préciser le type de confiscation auquel se rapporte la demande de gel (par exemple confiscation de l'objet ou confiscation fondée sur la valeur). Il a été suggéré que cela permettrait aux autorités compétentes d'exécuter plus rapidement les décisions de gel conformément à l'intention de l'autorité d'émission;
12) un formulaire standard pour rendre compte de l'exécution d'une décision de gel.

Un État membre a également indiqué que l'application du règlement est généralement entravée par un manque d'harmonisation des procédures nationales destinées à en faciliter l'application. Comme cela est relevé tout au long du présent rapport, tant les États membres qu'Eurojust ont signalé à plusieurs reprises des cas dans lesquels le degré d'autonomie procédurale laissé aux États membres par le règlement ou l'absence de modification du droit national afin d'éviter des conflits avec celui-ci ont pu entraver son application effective.

Les États membres ont également été interrogés sur la valeur ajoutée éventuelle de l'élaboration d'un instrument de droit souple fournissant des orientations sur l'articulation entre le règlement et d'autres instruments juridiques de l'Union facilitant la coopération aux fins du recouvrement des avoirs criminels, tels que la directive 2014/41 (directive concernant la décision d'enquête européenne) et la directive (UE) 2024/1260 (directive révisée relative au recouvrement d'avoirs). Quinze des dix-neuf États membres ayant répondu ont indiqué qu'ils voyaient effectivement une telle valeur ajoutée, notamment en ce qui concerne la nécessité d'assurer une plus grande clarté quant à l'articulation entre le règlement et la directive révisée relative au recouvrement des avoirs. Un État membre a indiqué plus

généralement que toute mesure favorisant une approche uniforme entre les États membres dans l'application du règlement (UE) 2018/1805 serait bénéfique, tout en soulignant qu'une telle initiative devrait réduire au minimum toute charge potentielle pour les autorités nationales, comme cela est également mis en évidence dans le rapport du forum de haut niveau sur l'avenir de la justice pénale dans l'UE[35].

Un État membre a également proposé de clarifier l'articulation entre le règlement et les instruments de l'Union dans le domaine de la coopération en matière civile [par exemple le règlement (UE) nº 655/2014[36] et le règlement (UE) nº 1215/2012[37]], qui pourraient devenir pertinents, notamment lorsque des procédures pénales sont abandonnées et que les mesures de gel prises au titre du règlement doivent être levées alors que subsistent des victimes disposant de créances civiles nécessitant une saisie civile ultérieure des avoirs.

La grande majorité des États membres ayant répondu soutiennent également l'idée de créer un groupe d'experts pluridisciplinaire dédié au recouvrement des avoirs criminels (comprenant notamment des représentants des autorités répressives et judiciaires) et/ou de prévoir un financement supplémentaire de l'Union spécifiquement destiné à la formation des praticiens participant à l'application du règlement.

4.2. Eurojust

Dans son rapport sur les cas traités, Eurojust identifie plusieurs causes profondes des difficultés rencontrées dans l'application du règlement. Il souligne que, dans la pratique, les normes et traditions nationales priment encore parfois sur le règlement. Eurojust critique également le faible degré d'harmonisation entre les cadres juridiques des États membres, en particulier en ce qui concerne les dispositions juridiques et les mécanismes soutenant l'application du règlement lorsque celui-ci laisse certaines questions relever de l'autonomie procédurale des États membres. Cela inclut notamment des approches divergentes dans la désignation des autorités compétentes. Eurojust relève en outre des difficultés liées à la détermination de l'interprétation correcte du règlement, en particulier en ce qui concerne des concepts autonomes tels que les «procédures en matière pénale», et exprime des préoccupations quant à la facilité d'utilisation des certificats standard.

Eurojust appelle donc à l'élaboration d'orientations claires concernant l'application de certaines dispositions du règlement (telles que les dispositions des articles 29 et 30 relatives à la restitution des biens et à l'indemnisation des victimes), en particulier dans les affaires complexes[38]. Le rapport sur les cas traités souligne également la nécessité de renforcer la coopération entre les autorités judiciaires et les autres autorités intervenant dans la chaîne du recouvrement des avoirs [telles que les cellules de renseignement financier (CRF)].

---

[35] Disponible à l'adresse suivante: https://commission.europa.eu/document/download/606f0f38-12f9-4893-8941-3ac835229bcd_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_16.pdf.

[36] Règlement (UE) nº 655/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires, destinée à faciliter le recouvrement transfrontière de créances en matière civile et commerciale (JO L 189 du 27.6.2014, p. 59).

[37] Règlement (UE) nº 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte) (JO L 351 du 20.12.2012, p. 1).

[38] Voir rapport d'Eurojust sur les cas traités, p. 22.

5. CONCLUSION

L'objectif du règlement est de faciliter un recouvrement des avoirs criminels transfrontière efficace et effectif, en particulier afin de lutter contre la criminalité organisée transfrontière. À cette fin, il établit des règles détaillées sur la manière dont les demandes de reconnaissance des décisions de gel et de confiscation doivent être présentées et sur la manière dont elles doivent être traitées par l'État membre requis. Cela assure un degré élevé de sécurité juridique pour les praticiens qui appliquent cet instrument et permet d'éviter les retards résultant de l'absence de règles claires concernant des aspects procéduraux essentiels. Associé à l'utilisation obligatoire de certificats standard et au maintien de pratiques de communication efficaces, le règlement permet de rationaliser autant que possible la coopération judiciaire entre les États membres en matière de recouvrement des avoirs criminels. En tant que tel, il constitue un instrument clé largement utilisé pour la coopération judiciaire en matière pénale. Il remplit une fonction unique et essentielle au sein de l'acquis plus large de l'Union en contribuant à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la criminalité organisée et le financement du terrorisme, et a considérablement amélioré le recouvrement transfrontière des avoirs. Néanmoins, il reste possible d'améliorer la part des produits du crime recensés qui sont finalement confisqués, restitués aux victimes d'infraction ou réutilisés à leur profit.

Un certain nombre de difficultés persistent dans l'application effective du règlement. Cela est également confirmé par Eurojust, dans son rapport sur les cas traités, qui souligne que, dans certains cas, le règlement n'est toujours pas correctement appliqué et est même contesté par référence au droit national.

Nombre des problèmes mis en évidence dans le présent rapport et dans le rapport d'Eurojust sur les cas traités peuvent être attribués à des erreurs humaines ou à une connaissance insuffisante des systèmes juridiques des autres États membres concernés. Cela inclut, par exemple, des cas dans lesquels la coopération transfrontière a été entravée ou retardée parce que les demandes de reconnaissance de décisions de gel ou de confiscation ont été adressées aux mauvaises autorités dans l'État d'exécution ou parce que les certificats ont été remplis de manière incorrecte. La numérisation en cours des certificats devrait permettre de remédier à certains de ces problèmes. L'insertion d'invites et de messages prédéfinis devrait les rendre plus faciles à utiliser et garantir une plus grande cohérence entre la forme et le contenu des demandes. Des orientations non contraignantes sur l'application du règlement, des exemples de bonnes pratiques et un renforcement de la formation des praticiens concernés pourraient également contribuer à réduire ces obstacles. La plupart des États membres soutiennent l'idée d'allouer des fonds de l'Union spécifiquement à ces activités de formation.

Toutefois, certaines difficultés sont de nature plus juridique ou systémique et pourraient nécessiter d'être traitées au niveau législatif ou politique dans les États membres. Il s'agit, par exemple, de l'imposition unilatérale de conditions de coopération prévues par le droit national qui ne figurent pas dans le règlement. Elles comprennent également le non-respect récurrent des délais ainsi que des retards importants entre l'émission de demandes de gel et leur suivi par une demande de confiscation. Le traitement de ce type de difficultés suppose notamment des modifications du droit et des pratiques au niveau national ainsi qu'un réexamen des ressources allouées aux autorités chargées d'émettre et d'exécuter les demandes de reconnaissance de décisions de gel ou de confiscation au titre du règlement. La

Commission se réserve le droit de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer le plein respect du règlement.

Enfin, le présent rapport montre qu'il est nécessaire d'examiner les limites du règlement ainsi que le contexte plus large dans lequel il s'inscrit. Les États membres ont proposé des modifications du règlement qu'ils estiment susceptibles d'en améliorer l'efficacité. Ils ont également souligné que toutes les phases ou tous les éléments de la procédure de recouvrement des avoirs ne sont pas couverts par le règlement ni par les autres instruments pertinents du droit de l'Union. C'est notamment le cas en ce qui concerne la coopération judiciaire aux fins du dépistage des avoirs après condamnation et le gel d'avoirs aux fins de l'indemnisation des victimes sans qu'une décision de confiscation soit poursuivie. La Commission donnera suite à l'initiative belge[39] à cet égard. En outre, l'articulation envisagée entre les différents instruments dans le domaine du recouvrement des avoirs criminels n'est pas toujours facile à comprendre pour les praticiens. Une nette majorité des États membres a donc indiqué soutenir l'élaboration d'orientations non contraignantes sur cette question.

De nombreux États membres ont également exprimé leur soutien à la création d'un groupe d'experts pluridisciplinaire consacré au recouvrement des avoirs criminels, qui pourrait favoriser une compréhension plus globale du cadre de l'Union en matière de recouvrement des avoirs criminels. Le groupe de réflexion judiciaire sur le blanchiment de capitaux et le recouvrement des avoirs récemment lancé par Eurojust[40] revêt une importance particulière dans ce contexte.

La Commission réfléchira à la meilleure manière de remédier aux difficultés recensées dans le présent rapport concernant l'application du règlement et se penchera sur les propositions et recommandations formulées par les États membres et Eurojust, afin de déterminer la voie à suivre. En particulier, la Commission s'emploiera à fournir des orientations sur l'application du règlement dans le cadre plus large de l'Union en matière de recouvrement des avoirs criminels.

[39] Voir la section 2.6.

[40] Pour plus d'informations, voir https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-meeting-tackles-emerging-trends-money-laundering-and-asset-recovery.