



...la proposition de loi améliorant

## L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS DE SAISIE ET DE CONFISCATION DES AVOIRS CRIMINELS

Déposée par le député Jean-Luc Warsmann (Liberté, Indépendants, Outre-mer et Territoires – LIOT, Ardennes), déjà à l'initiative de plusieurs textes en la matière, la proposition de loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels a été **examinée en première lecture en tant que texte « transpartisan » par l'Assemblée nationale et adoptée par celle-ci le 5 décembre 2023.**

Ce texte, sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, s'inspire largement du rapport « *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner* » établi par l'auteur de ce texte et le député Laurent Saint-Martin en tant que parlementaires en mission et remis en novembre 2019 au Premier ministre Édouard Philippe.

Dans un contexte où les avoirs criminels ne sont pas systématiquement identifiés et où **l'on estime qu'environ 30 % seulement des biens saisis finissent par être effectivement confisqués par une juridiction de jugement**, la proposition de loi – que les députés ont substantiellement enrichie à l'Assemblée nationale par l'adoption de plusieurs articles additionnels, faisant passer le texte de 3 à 11 articles – vise à **faire vivre l'adage populaire selon lequel « le crime ne paie pas »** et à contribuer à ce que les délinquants soient effectivement privés du fruit de l'infraction qu'ils ont commise.

**La commission des lois a salué les avancées permises par le texte**, qui comporte des mesures de nature à faciliter l'action des enquêteurs, des magistrats et de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) et qui, surtout, vient opérer une **révolution copernicienne en mettant en place un mécanisme de confiscation « de droit » de certains biens saisis.**

S'inscrivant dans la droite ligne de ces avancées, la commission des lois a amélioré et précisé la rédaction du texte en vue de faciliter son appropriation par les praticiens et **apporté des compléments au texte de l'Assemblée nationale**, en particulier en étendant la possibilité donnée aux officiers de police judiciaire de procéder à certaines saisies spéciales, en **donnant de nouvelles prérogatives à l'Agrasc** en matière d'alinéation ou de vente avant jugement des biens saisis et en **comblant un vide juridique** quant à l'autorité compétente pour se prononcer sur les biens saisis à certains stades de la procédure.

### 1. LE DISPOSITIF ACTUEL DES SAISIES ET CONFISCATIONS : UN CADRE COMPLET AUX RÉSULTATS MITIGÉS

#### A. LE RÉGIME DES SAISIES ET CONFISCATIONS : DES OUTILS PUISSANTS POUR QUE « LE CRIME NE PAIE PAS »

Les procédures pénales de saisie et de confiscation traduisent deux pratiques distinctes.

La **saisie** est un acte judiciaire réalisé dans le cadre de procédures pénales permettant à l'autorité judiciaire d'appréhender matériellement ou juridiquement des biens, ce qui entraîne leur **indisponibilité temporaire**<sup>1</sup>. La saisie peut être opérée à visée **probatoire** – préservation des éléments de preuve – ou **confiscatoire** – en vue de l'éventuel prononcé d'une peine de confiscation.

<sup>1</sup> Source : Tribunal de Paris

Par ailleurs, et bien que cette distinction ne résulte pas strictement du code pénal ou du code de procédure pénale, **la doctrine distingue classiquement les saisies probatoires**, qui concernent des biens utiles à la manifestation de la vérité (l'instrument de l'infraction, par exemple), **des saisies dites « patrimoniales »** qui portent sur les autres biens et poursuivent l'objectif de garantir à l'issue de la procédure soit la récupération du produit direct ou indirect de l'infraction, soit l'indemnisation des victimes.

Contrairement à la saisie pénale, qui intervient au cours de l'enquête ou de l'instruction, **la confiscation** constitue une peine prononcée à l'occasion d'une condamnation qui, lorsqu'elle devient définitive, entraîne la **dépossession permanente d'un bien** et son transfert au profit de l'État. Elle peut être prononcée à titre de **peine alternative** pour les délits<sup>1</sup> ou les contraventions de la cinquième classe<sup>2</sup>, ou à titre de **peine complémentaire** dans les cas prévus par la loi ou le règlement, et de plein droit pour les infractions punies d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse<sup>3</sup>.

**La peine complémentaire de confiscation peut porter sur l'ensemble des biens qui ont un lien avec un crime ou un délit**, qu'ils aient servi à commettre l'infraction ou qu'ils en soient le produit direct ou indirect<sup>4</sup>. Pour les crimes et délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit à leur auteur, **la confiscation peut porter sur les biens ayant un lien présumé avec l'infraction, c'est-à-dire sur ceux dont ni le condamné ni le propriétaire n'ont pu justifier l'origine**<sup>5</sup>.

Enfin, pour certaines **infractions** d'une particulière gravité, il arrive que la loi prévoie une **confiscation dite « générale »**, susceptible de porter sur tous les biens d'un condamné y compris en **l'absence** de lien avec l'infraction<sup>6</sup>.

**Saisie comme confiscation peuvent porter sur tout type de bien** situé en France ou à l'étranger, meuble comme immeuble, divis ou indivis, corporel ou immatériel, appartenant à une personne physique ou morale – **y compris, pour éviter le recours à des « prête-noms », ceux dont la personne mise en cause ou condamnée n'est pas propriétaire mais dont elle a la libre disposition.**

Ce cadre législatif est hérité de la législation anti-blanchiment de la France qui, dès les années 1990, s'est montrée pionnière pour affirmer que la confiscation des avoirs criminels était un objectif de politique publique<sup>7</sup>. Ainsi, en 1992, l'article 131-21 du code pénal introduisait les premières dispositions générales sur la peine complémentaire de confiscation. Le droit est ensuite régulièrement précisé<sup>8</sup>, en particulier en 2010 avec l'adoption de la loi *visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale*<sup>9</sup>, dite « loi Warsmann ». Celle-ci visait essentiellement à élargir le champ des biens susceptibles d'être saisis et confisqués, à clarifier les procédures pénales applicables et à améliorer la gestion des biens saisis et confisqués, notamment par la **création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc)**, chargée de gérer les biens saisis et confisqués et qui, en cas de vente de ces biens, affecte les sommes récoltées au budget général de l'État, à la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), à des associations de prévention du proxénétisme et de la traite des êtres humains ou encore aux juridictions et services d'enquête luttant contre la criminalité et la délinquance organisées.

---

<sup>1</sup> Article 131-6 du code pénal.

<sup>2</sup> Article 131-14 du même code.

<sup>3</sup> Article 131-21 du même code.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Source : commission des affaires européennes du Sénat, contrôle de subsidiarité, 25 mai 2022 : [Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs](#)

<sup>8</sup> En particulier, par les lois [n° 2004-204 du 9 mars 2004](#), [n° 2007-297 du 5 mars 2007](#) et [n° 2013-1117 du 6 décembre 2013](#) ou encore, concernant les « biens mal acquis » par certains chefs d'État étrangers en France, [n°2021-1031 du 4 août 2021](#).

<sup>9</sup> [Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010](#) *visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale*

L'Agence, qui s'est progressivement étoffée depuis lors, s'appuie aujourd'hui sur **huit antennes territoriales ; créées entre 2021 et 2023, celles-ci répliquent l'implantation des juridictions interrégionales spécialisées** (Jirs) et se trouvent (par ordre de création) à Marseille, Lyon, Lille, Rennes, Nancy, Bordeaux et Fort-de-France. **Elle constitue désormais la pierre angulaire de la politique de dynamisation des scellés** (dont la conservation est coûteuse, puisqu'elle suppose un stockage et parfois un entretien pour éviter que les biens ne se dégradent) **et des biens confisqués** et assure, dans les cas prévus par la loi, leur affectation à titre gratuit à des entités publiques (services d'enquête, services judiciaires, associations et fondations d'intérêt public...) qui peuvent ainsi en faire usage au service de l'intérêt général.

Outre les dispositions du code pénal relatives à la peine de confiscation<sup>1</sup>, **de nombreuses dispositions du code de procédure pénale encadrent le recouvrement, le gel et la confiscation des avoirs criminels**<sup>2</sup>. Le droit français s'inscrit par ailleurs dans un cadre européen - en particulier celui de la directive 2014/42/CE<sup>3</sup> qui prévoit des règles minimales pour le gel, la gestion et la confiscation des avoirs criminels, et le règlement UE) 2018/1805<sup>4</sup>, qui assure la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation des avoirs au sein de l'Union.

Enfin, conformément à la décision-cadre 2006/960/JAI dite « initiative suédoise<sup>5</sup> », la France a identifié **deux « bureaux de recouvrement des avoirs » (BRA), qui jouent le rôle de « points de contact » en matière de saisies et confiscations afin de faciliter la coopération à l'échelle européenne** : la Plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) et l'Agrasc.

## **B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS, MAIS DES MARGES PERSISTANTES DE PROGRÈS**

Ce système donne, sur le plan quantitatif, des résultats encourageants.

Depuis la création de l'Agrasc en 2010 et sa montée en puissance progressive, et sous l'effet du renforcement de l'arsenal juridique dédié et de la diffusion d'une culture patrimoniale, **le nombre et le montant des saisies et des confiscations réalisées est en constante augmentation.**

Ainsi, un document synthétisant l'action de l'Agrasc pour l'année 2023<sup>6</sup> faisait état d'un **montant de saisies réalisées dépassant 1,4 milliard d'euros, ce qui représente une augmentation de 87 % par rapport à l'année précédente.** Le montant des confiscations a également augmenté, pour atteindre 175,5 millions d'euros en 2023<sup>7</sup>. Près de 110 millions d'euros ont été reversés au budget général de l'État, le reste étant principalement réparti entre la Mildeca (50 millions), le fonds de lutte contre le proxénétisme et la traite des êtres humains (3,8 millions) et l'Agrasc (9,9 millions)<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Articles 131-6, 131-10, 131-14, 131-16, 131-21 et 131-21-1 du code pénal

<sup>2</sup> Articles 694-10 à 694-14, 695-9-1 à 695-9-30-2, 706-103, 706-141 à 706-165 et 713-36 à 713-41 du code de procédure pénale

<sup>3</sup> [Directive 2014/42/CE 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.](#)

<sup>4</sup> [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.](#)

<sup>5</sup> [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

<sup>6</sup> Éléments chiffrés d'activité, Agrasc, 2023

<sup>7</sup> Il est toutefois difficile de le comparer directement avec le montant des saisies, dans la mesure où les saisies et les confiscations peuvent répondre à des temporalités différentes, un bien saisi en année N ne se trouvant définitivement confisqué que plusieurs mois, voire plusieurs années plus tard.

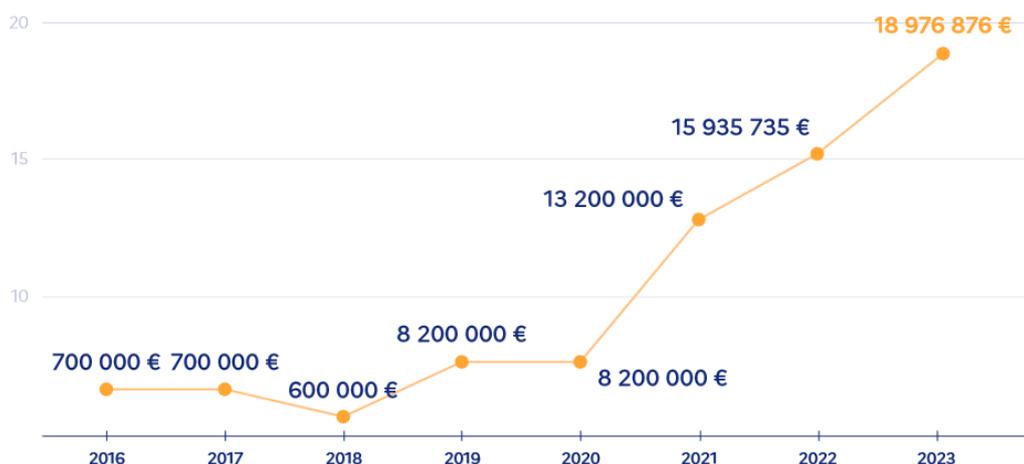
<sup>8</sup> 600 000 euros ont également été virés à une autorité étrangère dans le cadre d'une entraide pénale internationale (EPI), et 1,3 million est revenu au Compte d'affectation spéciale : « *Participations financières de l'État* »

## Le nombre de confiscations immobilières publiées



Source : Éléments chiffrés d'activité, Agrasc, 2023

## Le montant des ventes de biens meubles (avant et après jugement)



Source : Éléments chiffrés d'activité, Agrasc, 2023

**Les résultats exposés ci-avant témoignent d'une dynamique vertueuse marquée par la montée en puissance de l'Agrasc, le développement de ses antennes régionales<sup>1</sup> et, plus généralement, par une plus grande attention portée à la dimension patrimoniale des enquêtes.**

**Ils connaissent pour autant, de l'aveu général, des marges réelles de progression puisque le montant des saisies et confiscations reste modeste au regard des revenus générés par la délinquance dans notre pays** – à titre de comparaison, l'Office antistupéfiants estimait ainsi à plus de 3 milliards d'euros le « chiffre d'affaires » annuel du trafic de drogues en France.

Ce constat a conduit le premier ministre de l'époque, Edouard Philippe, à **confier en 2019 une mission aux députés Jean-Luc Warsmann et Laurent Saint-Martin**, avec pour buts affichés de :

– **clarifier et rationaliser le système existant**, marqué par l'intervention parfois peu lisible de multiples entités – l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, mais aussi la plateforme d'identification des avoirs criminels du ministère de l'intérieur et

<sup>1</sup> En 2023, selon les données de l'Agrasc, celles-ci étaient à l'origine de 70 % des sommes versées.

la cellule nationale des avoirs criminels (CeNAC) de la gendarmerie nationale, chacune de ces structures étant dotée d'antennes ou de correspondants à l'échelle locale qui eux-mêmes interviennent aux côtés des groupes interministériels de recherche (GIR) – ;

– **améliorer à la fois l'effectivité des saisies pénales**, ce qui suppose de garantir une identification suffisante des avoirs criminels, **et le taux de confiscation à la suite d'une saisie** qui s'établit ces dernières années, au maximum, autour de 30 % ;

– **étudier les modalités d'un meilleur fonctionnement de l'Agrasc**, en particulier s'agissant de son mode de financement et de la réaffectation aux acteurs publics des biens saisis ou confisqués.

Le rapport issu de cette mission, remis en novembre 2019 et intitulé « *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner* », relevait que, en dépit du chemin parcouru en une dizaine d'années, des évolutions de nature organisationnelle, règlementaire ou législative étaient nécessaires pour permettre au dispositif de saisies et de confiscations d'atteindre une plus grande efficacité. **Il établissait à cette fin une liste de 34 propositions – dont 19 présentées comme étant de niveau législatif**, et dont certaines ont déjà été mises en application comme l'affectation sociale de biens confisqués<sup>1</sup> ou la prise en compte des tiers dans la procédure de confiscation<sup>2</sup> – visant, entre autres, à renforcer substantiellement les prérogatives et les effectifs de l'Agrasc, à **promouvoir l'enquête patrimoniale** et à instaurer une procédure d'enquête post-sentencielle, à **maximiser le nombre de confiscations**, à réduire les frais de gestion des biens confisqués, à mieux assurer l'effectivité des décisions de confiscation, à **optimiser l'emploi des avoirs confisqués** ou encore à étendre le dispositif de restitution des biens dits « mal acquis ».

**Les auditions conduites par le rapporteur corroborent le constat selon lequel il reste possible de faire mieux en matière de saisies et confiscations.**

Elle relève en premier lieu que tous les intervenants reçus au cours des auditions, sans exception, se sont accordés pour considérer que **le sujet des saisies et confiscations est au cœur de la lutte contre la délinquance, et singulièrement contre la criminalité organisée** dont les protagonistes, qui ont intégré le risque de l'incarcération et sont mus par l'appât d'un gain rapide et facile, redoutent des peines qui viennent « frapper au portefeuille » davantage que la prison elle-même. À titre d'illustration, au cours d'une table ronde des organisations représentatives des magistrats, les intervenants ont rappelé que **les recours formés par les délinquants de haut vol portaient désormais davantage sur les saisies que sur les détentions provisoires**, témoignant du caractère fortement dissuasif des sanctions patrimoniales.

**S'agissant des axes d'amélioration des saisies, un consensus a émergé sur la nécessité d'une meilleure identification des avoirs criminels.** Cette mission semble, en l'état, ne pas être systématiquement conduite – notamment du fait d'un **manque d'effectifs**, qu'il s'agisse de ceux des GIR ou d'enquêteurs spécialisés en matière économique et financière. Les sénateurs Nadine Bellurot et Jérôme Durain rappelaient d'ailleurs, dans un récent rapport, que les effectifs dédiés au traitement des contentieux économiques et financiers (qui interviennent également sur les enquêtes patrimoniales) étaient « *en proportion des effectifs totaux, insuffisants* » et que leur champ d'action était actuellement « *en souffrance* »<sup>3</sup> au sein de la police judiciaire.

**L'affectation des biens saisis ou confisqués aux enquêteurs, source indéniable de motivation pour ces derniers, semble par ailleurs souffrir d'un processus administratif parfois trop lourd**, et donc trop lent, en particulier dans la police nationale : les auditions conduites par le rapporteur ont, sur ce sujet, démontré que l'architecture pratiquée par la gendarmerie – qui repose sur la CeNAC et ses déclinaisons régionales – offrait une simplicité bienvenue.

<sup>1</sup> *améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.*

<sup>2</sup> *pour la confiance dans l'institution judiciaire*, complétée par le décret n° 2021-1794 du 23 décembre 2021.

<sup>3</sup> *Rapport* n° 387 (2022-2023) « La police judiciaire dans la police nationale : se donner le temps de la réussite », fait au nom de la commission des lois.

Les auditions conduites par le rapporteur montrent, par ailleurs, que **la conduite des enquêtes patrimoniales pâtit d'un accès parfois difficile des officiers de police judiciaire aux fichiers qui leur permettent de retracer le patrimoine des personnes mises en cause** : ainsi, si le pouvoir réglementaire les a dotés d'un accès direct au FICOPA (pour les comptes bancaires) ou au FICOVIE (pour les assurances-vie), la nécessité d'une réquisition persiste pour d'autres fichiers, tel le FIDJI (fichier informatisé des données juridiques immobilières).

Cette affectation est, par ailleurs, rendue plus difficile par une **gestion des scellés dans les juridictions qui ne différencie que rarement les saisies probatoires** (qui doivent être conservées jusqu'au jugement car elles concernent des biens utiles à la manifestation de la vérité) **des saisies patrimoniales** (qui, à l'inverse, peuvent être affectées à titre gratuit aux enquêteurs même en l'absence de décision définitive de confiscation).

**S'agissant, cette fois, des confiscations, les facteurs de « décrochage » par rapport aux saisies sont nombreux** et semblent tenir principalement à :

– comme en matière de saisies, un **manque d'effectifs spécialisés**, alors même que la technicité de la matière suppose une pleine maîtrise des procédures et un suivi fin ;

– des **saisies parfois insuffisamment motivées ou, pire, dont la motivation a été perdue au cours de la procédure**. Sur ce terrain, on rappellera que les moyens informatiques dont disposent à ce jour les magistrats ne comportent pas de « chaînage » logiciel sur l'ensemble de la procédure, imposant à la juridiction de jugement de conduire un complexe travail rétrospectif pour caractériser les biens saisis dont ils envisagent de prononcer la confiscation – travail d'autant plus pesant qu'il a déjà été effectué aux stades antérieurs de la procédure, mais que sa trace n'a pas été pleinement conservée. Cette situation crée à l'évidence des lourdeurs qui n'incitent pas au prononcé des confiscations ;

– une **procédure ressentie par les magistrats comme complexe, fastidieuse et chronophage**, et dont l'intérêt semble parfois relatif au vu du laps de temps qui s'est écoulé depuis la saisie : comme l'a résumé l'Agrasc dans le cadre de son audition, *« les dossiers avec des détenus, enserrés dans des délais contraints, les dossiers d'atteintes aux personnes, notamment de violences conjugales, sont incontestablement prioritaires sur les dossiers concernés par des saisies patrimoniales notamment quant à l'audience de ces dossiers, ce qui explique le délai entre la saisie et la confiscation éventuelle et devant être prononcée parfois des années plus tard alors que la situation du mis en cause a changé »*.

**Un consensus s'est ainsi exprimé sur la lourdeur de la procédure** et sur l'impossibilité, au vu de sa complexité et de l'insuffisance des effectifs dédiés à sa mise en œuvre, de « massifier » les saisies et les confiscations.

Si on peut espérer que les difficultés informatiques évoquées ci-avant soient, au moins pour partie, levées par la mise en œuvre de la procédure pénale numérique (PPN), le rapporteur rappelle que ce projet ne sera effectif qu'à la fin de 2025 et qu'il connaît, depuis son lancement, des retards qui font craindre que cette date ne soit pas tenue. **Elle appelle par conséquent le Gouvernement à mettre en place, sans attendre, des moyens informatiques complémentaires visant à faciliter l'action des juridictions** ; elle demande également au pouvoir exécutif de garantir la bonne prise en compte, dans le périmètre du chantier PPN, des éléments liés aux biens saisis et à **enfin mettre en place le « chaînage » numérique qui fait aujourd'hui défaut et dont l'absence entrave le prononcé des peines de confiscation**.

## **2. UNE PROPOSITION DE LOI « PUZZLE », ENTRE AMÉNAGEMENTS TECHNIQUES ET RENVERSEMENT DE LA LOGIQUE DES CONFISCATIONS**

La présente proposition de loi entend apporter une réponse, au moins partielle, à ces défaillances et faciliter l'action des parties prenantes. **Les dispositions qu'elle contient sont d'inégale importance mais répondent toutes à un objectif commun consistant, pour reprendre les mots utilisés par l'auteur du texte lors de son audition, à adapter la législation aux besoins des intervenants.**

Elles s'articulent schématiquement selon trois axes.

La première partie des dispositions du texte vise à améliorer le fonctionnement de l'Agrasc en :

- **rendant systématique la notification à l'Agrasc de toutes les saisies opérées et de toutes les décisions de confiscation prises par les juridictions de jugement** – y compris pour les saisies probatoires ou pour les biens confisqués sur lesquels l'Agence n'a pas de compétence aux termes du code de procédure pénale (article 1<sup>er</sup> bis C) ;
- **étendant la compétence de l'Agrasc aux biens non-restitués** (article 1<sup>er</sup> bis E), ce qui procède d'une volonté bienvenue de rationalisation administrative et d'unification de la gestion des biens confisqués sous l'égide de l'Agence mais présente un impact difficilement évaluable dans un contexte où le volume représenté par les biens concernés n'est pas connu ;
- **reconnaissant la compétence de l'Agrasc en matière de formation des officiers de police judiciaire et des magistrats**, sans que cela se traduise par l'attribution à celle-ci d'un monopole qui aurait mis fin à l'organisation de formations par des autres entités qui, comme la PIAC et les CeRAC, interviennent aujourd'hui auprès des policiers et gendarmes (article 1<sup>er</sup> bis) ;
- prévoir que **la décision de confiscation d'un bien immobilier vaut titre d'expulsion du condamné et des « occupants de son chef »** (article 3), ce qui a pour intérêt d'épargner à l'Agrasc de devoir mener une procédure civile d'expulsion longue, coûteuse et dont l'issue est *de facto* favorable à l'Agence dans 100 % des cas.

**Un second groupe de dispositions vient élargir les possibilités d'affectation des biens saisis et confisqués.** Celles-ci prévoient :

- que les biens meubles saisis au cours des enquêtes ou des instructions pourront être affectés, à titre gratuit, aux fédérations sportives délégataires, aux associations et fondations reconnues d'utilité publique et aux organismes gestionnaires d'un parc naturel national ou régional (article 1<sup>er</sup>) ;
- que **les collectivités territoriales pourront bénéficier d'une affectation sociale des immeubles confisqués** (article 1<sup>er</sup> bis D).

Les autres dispositions viennent **aménager la procédure pénale applicable aux saisies et aux confiscations.** Elles viennent ainsi :

- **simplifier la procédure d'appel** contre les décisions avant jugement relatives à la destruction des biens saisis ou à leur remise à l'Agrasc, en substituant à la compétence de la chambre de l'instruction celle d'un juge unique (article 1<sup>er</sup>) ;
- ajouter aux missions des officiers de police judiciaire celle de « *[réaliser] des enquêtes patrimoniales aux fins d'identification des avoirs criminels* » (article 1<sup>er</sup> bis A) ;
- ouvrir la possibilité au procureur, **dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), d'imposer à la personne morale mise en cause de se dessaisir au profit de l'État de tout ou partie des biens saisis dans le cadre de la procédure** (article 1<sup>er</sup> bis B) ;
- **faciliter les confiscations en valeur en supprimant**, dans cette hypothèse, l'obligation posée par le droit en vigueur d'une motivation renforcée de la juridiction de jugement (article 1<sup>er</sup> ter) ;
- **obliger la juridiction de jugement, sauf décision spécialement motivée, à prononcer la confiscation des biens saisis qui sont l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction** (article 3) ;
- intégrer les comptes bancaires au dispositif de restitution des biens « mal acquis » (article 4), qui ne concerne aujourd'hui que les biens susceptibles d'être cédés.

### 3. LES APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS : CONFORTER LES GRANDS AXES DU TEXTE ET LE RECENTRER SUR SES OBJECTIFS

La commission des lois a souscrit aux grands axes du texte ; elle a, en particulier, mis en avant l'impact fort de la mise en place d'une confiscation « de droit » de certains biens saisis par l'article 3. **Cette dernière disposition est, de toute évidence, la plus marquante du texte : elle constitue une véritable révolution copernicienne**, une inversion de la logique des confiscations qui pourrait produire des effets puissants sur le « ratio » de confiscation des biens saisis.

À l'initiative du rapporteur, la commission a modifié certaines dispositions, soit pour y apporter des clarifications, des coordinations et améliorations rédactionnelles, soit pour faciliter l'appropriation par les acteurs des procédures et outils nouveaux que le texte entend créer.

Elle a ainsi :

- à l'article 1<sup>er</sup>, **prévu que les biens qui pourraient être confiés à titre gratuit à de nouvelles entités seraient les biens meubles confisqués, et non saisis** : outre que les ajouts proposés par l'Assemblée nationale risquaient de se faire au prix d'une dilution des affectations – et donc au préjudice de ceux qui, en première ligne dans l'exercice de la mission de saisie et de confiscation, en sont aujourd'hui les seuls bénéficiaires, à savoir les services d'enquête et les services judiciaires<sup>1</sup> –, l'affectation élargie de biens saisis, donc susceptibles d'être restitués à terme, aurait risqué de soulever des problèmes de gestion pour l'Agrasc comme pour les entités bénéficiaires (**amendement COM-16**) ;
- au même article, par cohérence et dans un esprit de simplification, **soumis à un recours devant un juge unique d'autres procédures de saisies** que celles visées par le texte adopté par les députés (**amendement COM-16**) ;
- recentré, à l'article 1<sup>er</sup> bis C, la **notification à l'Agrasc des décisions de saisies et de confiscations sur celles qui entrent dans le périmètre des compétences de l'Agence**, afin d'éviter que celle-ci se trouve « noyée » sous une masse de décisions qu'elle ne pourra ni exploiter, ni conserver et qui n'auront pas d'intérêt opérationnel pour elle (**amendement COM-20**) ;
- supprimé l'article 1<sup>er</sup> bis C relatif aux compétences de l'Agrasc en matière de formation qui, selon l'analyse unanime des personnes entendues par le rapporteur, est dépourvu de portée normative (**amendement COM-22**) ;
- précisé, à l'article 3, **que la nouvelle confiscation obligatoire des biens saisis qui sont l'objet, le produit ou l'instrument de l'infraction emportera l'absence d'obligation de motivation** des décisions correspondantes (**amendement COM-25**) ;
- modifié, au même article, les dispositions relatives à l'expulsion des occupants du chef du condamné pour **prévoir qu'une telle mesure ne pourrait pas toucher les occupants liés au condamné par un contrat de bail régulièrement conclu, antérieur à la confiscation** et qui s'acquittent de leurs obligations en tant que locataires (**amendement COM-26**).

**La commission a, par ailleurs, enrichi le texte en :**

- transposant aux **CIPJ dites « environnementales »** la possibilité, prévue par le texte pour les CIPJ « classiques », d'obliger la personne morale mise en cause à se défaire de tout ou partie des biens saisis pendant la procédure (**amendement COM-19** du rapporteur) ;
- ouvrant aux **services d'enquête et aux services judiciaires** la possibilité, dont ils disposent déjà pour les biens meubles, de **se voir affecter à titre gratuit des biens immeubles saisis ou confisqués** (**amendements n° COM-4 rect.ter** de Paul-Toussaint Parigi et **COM-10 rect.ter** de Nathalie Delattre) ;

---

<sup>1</sup> Le rapporteur rappelle à cet égard que l'affectation de biens saisis à ces services apparaît déjà limitée et, pour beaucoup, insuffisante (à titre d'illustration, selon l'Agrasc, seuls huit biens ont été affectés aux services judiciaires au cours de l'année 2023) alors même que leurs besoins en véhicules, en matériels techniques ou en moyens informatiques sont considérables.

- permettant aux officiers de police judiciaire de procéder, sur autorisation d'un magistrat, à certaines saisies spéciales nouvelles : celles des biens meubles qui risquent de disparaître à défaut d'une telle saisie et celles des fonds présents sur des comptes de paiement (**amendement COM-24** du rapporteur) ;

- élargissant les prérogatives de l'Agrasc en matière d'alinéation ou de vente avant jugement de biens saisis : ce procédé pourra ainsi concerner les biens dont l'entretien requiert une expertise particulière ou à ceux dont la conservation présente des coûts disproportionnés (**amendement COM-17**) ;

- mettant fin au caractère suspensif de certains recours à l'encontre des décisions de saisie ou de restitution, permettant de rendre ces décisions plus efficaces (**amendement COM-18**).

Les recherches et auditions conduites par le rapporteur ont également fait apparaître l'existence d'une **lacune juridique quant à la gestion des biens saisis entre la clôture de l'enquête ou de l'instruction et la tenue de l'audience de jugement, aucun magistrat n'étant identifié par le code de procédure pénale pour exercer cette tâche** – ce qui pose de réelles difficultés aux services d'enquête qui, s'ils n'ont pas sollicité l'affectation gratuite d'un bien pendant la durée (parfois courte) des investigations, perdent la possibilité de formuler une demande en ce sens. **Elle poursuivra ses travaux d'ici à la séance publique afin de déposer, à cette occasion, un amendement permettant de combler ce vide.**

Le mercredi 20 mars 2024, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Ce texte sera examiné le 26 mars 2024 en séance publique.



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Muriel Jourda**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Morbihan

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel  
du Règlement et d'administration générale

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)