

N° 421

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC),

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : L'AGRASC, UNE AGENCE RÉCENTE ET RECONNUE	
I. UNE AGENCE CRÉÉE EN 2011 POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE PÉNALE	9
A. UN OBJECTIF PRINCIPAL : FAIRE EN SORTE QUE « LE CRIME NE PAIE PAS »	9
B. DES MISSIONS DE GESTION, D'ASSISTANCE ET DE CONTRÔLE.....	11
1. <i>Les missions prévues par la loi</i>	11
2. <i>Une grande diversité des tâches</i>	11
II. UN BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF POSITIF	13
A. UNE AGENCE QUI A FAIT FACE À UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DE SON ACTIVITÉ.....	13
B. UNE PLACE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE DANS UN PAYSAGE MORCELÉ	16
1. <i>Entre la police judiciaire, la justice et l'administration fiscale</i>	16
2. <i>Vers un rapprochement de l'AGRASC et de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) ?</i>	16
3. <i>Pour une centralisation, par l'AGRASC, du suivi national des données relatives aux confiscations</i>	19
C. UN PROFESSIONNALISME ET UNE RÉACTIVITÉ SALUÉS PAR SES « USAGERS »	20
DEUXIÈME PARTIE : FACILITER SON ACTION GRÂCE À LA COOPÉRATION DE TOUS LES ACTEURS	
I. NE PAS CÉDER À LA TENTATION DE « TUER LA POULE AUX ŒUFS D'OR ».....	23
A. DES RECETTES RÉSULTANT DES CONFISCATIONS ET SURTOUT DU PLACEMENT DES AVOIRS SAISIS	23
B. UNE STRUCTURE LÉGÈRE MAIS SOLLICITÉE DE TOUTES PARTS.....	26
1. <i>Une structure légère</i>	26
a) <i>Une trentaine d'agents</i>	26
b) <i>Des locaux loués au Conseil d'État</i>	27
2. <i>Une agence victime de son succès : limiter les sollicitations et assurer la transparence</i>	28
a) <i>Le mirage du « magot »</i>	28

b) La rançon du succès : un élargissement progressif des champs financés par l'AGRASC	29
(1) Le financement du fonds « repentis »	29
(2) Un « retour sur investissement » pour motiver les services de police judiciaire et le ministère de la justice	31
(3) La prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées	34
II. L'AGRASC, SEULE, NE PEUT PAS RELEVER TOUS LES DÉFIS	37
A. GÉRER UNE STRUCTURE EN PLEINE CROISSANCE MALGRÉ L'INCERTITUDE DES RECETTES ET DES HAUSSES DE DÉPENSES	37
1. <i>Des recettes incertaines</i>	37
2. <i>Des frais de gestion des biens immobiliers en hausse</i>	37
B. UNE NÉCESSAIRE MOBILISATION DE TOUS LES ACTEURS	38
1. <i>Des décisions de confiscation peu nombreuses</i>	38
2. <i>Une transmission tardive des décisions de confiscations</i>	39
3. <i>Un accès limité à certains fichiers</i>	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

Recommandation n° 1 : envisager les modalités d'un rapprochement de l'AGRASC et de la PIAC afin de garantir l'efficacité de la coopération internationale en matière d'identification des avoirs criminels et la cohérence des données relatives aux saisies pénales.

Recommandation n° 2 : permettre une centralisation, par l'AGRASC, des informations relatives à toutes les confiscations, afin de doter la France d'un outil de suivi fiable et exhaustif des confiscations.

Recommandation n° 3 : assurer une égalité de traitement en matière d'indemnisation des parties civiles, quelles que soient les modalités de confiscation des biens de la personne condamnée.

Recommandation n° 4 : cesser les prélèvements sur le fonds de roulement de l'AGRASC, qui financent des demandes des services enquêteurs et du ministère de la justice et, plus généralement, cesser d'élargir le champ des actions pouvant être financées par l'AGRASC.

Recommandation n° 5 : donner à l'AGRASC un accès (en consultation) au logiciel Cassiopée, comme le prévoit désormais l'article 706-161 du code de procédure pénale, et, plus généralement, favoriser son accès aux bases de données utiles à son action.

Mesdames, Messieurs,

Créée en 2011, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) vise à améliorer la gestion des avoirs saisis et confisqués par la justice et, par son rôle d'assistance aux magistrats, à favoriser les saisies et confiscations malgré la technicité de la matière.

Elle contribue ainsi activement à la crédibilité de la réponse pénale, les confiscations étant, dans bien des cas, plus efficaces que les peines de prison.

Grâce à son action et à celle des services enquêteurs et des juridictions, elle parvient à s'autofinancer depuis 2012 et elle a permis à l'État de bénéficier, depuis 2011, de plus de 75 millions d'euros de recettes supplémentaires.

L'AGRASC n'est pas financée par des crédits budgétaires, mais par une partie des confiscations prononcées par les juridictions et par les intérêts des avoirs saisis, placés sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations. L'Agence n'étant pas financée par des crédits budgétaires, son budget n'est pas examiné précisément par le Parlement lors du vote des crédits de la mission « Justice ».

Ces modalités particulières de financement ont conduit la commission des finances du Sénat à confier à votre rapporteur spécial, en janvier 2016, une mission de contrôle de l'AGRASC¹.

En novembre 2016, la Cour des comptes a également rendu public un référé sur l'Agence.

¹ En application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

PREMIÈRE PARTIE : L'AGRASC, UNE AGENCE RÉCENTE ET RECONNUE

I. UNE AGENCE CRÉÉE EN 2011 POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE PÉNALE

A. UN OBJECTIF PRINCIPAL : FAIRE EN SORTE QUE « LE CRIME NE PAIE PAS »

La création, en 2011¹, de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués s'inscrit dans un cadre législatif plus vaste visant à améliorer l'efficacité de la justice pénale, notamment en matière de criminalité organisée et de lutte contre les trafics.

Elle résulte en effet d'une proposition de loi, déposée en novembre 2008 à l'Assemblée nationale par Jean-Luc Warsmann et Guy Geoffroy qui considéraient que « *pour être véritablement dissuasive, toute sanction pénale doit pouvoir s'accompagner de la privation des délinquants des profits qu'ils ont pu tirer de l'infraction* »².

Or le droit applicable aux saisies et confiscations n'était pas adapté à la réalité rencontrée sur le terrain : les conditions de saisie des avoirs étaient assez restrictives (mesures de sûreté, biens directement liés à l'infraction), privant la peine de confiscation³ de son effectivité.

En outre, était mise en évidence **l'absence de gestion des saisies et confiscations**, conduisant à une dérive des frais de justice – notamment s'agissant des véhicules. Ainsi, dans certaines juridictions, les sommes saisies ne faisaient l'objet d'aucun suivi particulier.

La loi du 9 juillet 2010⁴ qui crée l'AGRASC vise plus généralement à **faciliter la possibilité, pour les magistrats, de saisir des éléments du patrimoine des délinquants afin, le cas échéant, de pouvoir ensuite les confisquer** – qu'il s'agisse de comptes bancaires, de biens immobiliers, ou de biens plus « atypiques » comme les œuvres d'art, les bateaux ou voitures de luxe, etc.

La confiscation du patrimoine des délinquants contribue à l'efficacité de la réponse pénale, particulièrement en matière de criminalité organisée et de trafic de drogues, ces activités produisant des revenus particulièrement substantiels.

¹ Décret n° 2011-134 du 1^{er} février 2011 relatif à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

² Exposé général de la proposition de loi visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

³ Contrairement à la saisie, une décision de confiscation consiste en un transfert de propriété.

⁴ Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

À ce titre, plusieurs des interlocuteurs rencontrés ont souligné l'efficacité de telles sanctions : c'est d'abord la confiscation qui conduirait le condamné à faire appel – plus que la peine d'emprisonnement.

Des travaux récents comme ceux du sociologue Farhad Kosrokhavar corroborent ces impressions. Dans son étude récente, « Prisons de France », il souligne ainsi que, pour certains détenus, **l'argent « facile » constitue la motivation principale du crime ou du délit qui leur est reproché.**

Certains d'entre eux considèrent même que **la prison fait partie des « risques du métier »** : *« dans cette mini-société à méfiance généralisée qu'est la prison, la plupart des jeunes banlieusards ne cherchent pas l'intégration par le travail rémunéré, ils visent avant tout à tirer leur épingle du jeu par des stratagèmes où l'enrichissement rapide est le but primordialement recherché. La prison est à la fois le moyen et l'obstacle vers ce but tant convoité. Elle est l'obstacle puisque le séjour en son sein retarde d'autant l'accès aux biens convoités. Elle est le moyen parce qu'on y noue des contacts, on apprend à faire le dur, à prendre de la distance et à façonner son caractère pour aborder et embrigader d'autres jeunes moins « décorés » puisque sans expérience carcérale. »*

Extraits de témoignages recueillis par Farhad Khosrokhavar

« Khalil : Pour moi, la prison est un risque à prendre. C'est un métier que j'ai, je vends du haschisch, j'apporte du Maroc, on y trouve le meilleur shit du monde ! Parfois je me fais prendre. **J'accepte les risques du métier.** C'est comme un ouvrier qui fait du marteau-piqueur, le risque, c'est d'avoir les bras déboîtés ou des problèmes de santé ! Moi, c'est la prison !

« Question : Votre père n'a jamais fait de prison. Il n'était pas aussi emballé par les belles voitures, les belles chaussures ou encore l'argent. Il est vrai qu'il n'y a pas de travail et l'emploi est un problème majeur maintenant.

« Redha : Mon problème n'était pas qu'il y ait du travail ou pas. Mon souci était : je ne veux pas vivre d'un boulot qui ne rapporte pas, qui est un cache-misère. Je me suis dit : je ne veux pas vivre comme mon père, je veux vivre comme les riches. Le résultat a été que je ne suis pas fier sauf quand j'ai un gros magot et que je le dépense ; je refuse d'être en bas de l'échelle. On n'a pas eu notre part de gâteau, nous allons le prendre à notre façon ! Je refuse de gagner un salaire de misère toute ma vie comme mes parents ; plus que cela, je veux vivre bien, de belles bagnoles même si c'est pour quelque temps, de belles nanas, la belle vie, quoi ! **Être en taule n'est pas un problème. C'est le prix à payer.**

« Question : Avec ce projet de vie, la prison devient incontournable !

« Redha : Oui, mais c'est mieux que de trimer des jours sans fin dans une usine et s'user sur des machines pour finir avec une pension de misère ! En prison on est logé et nourri, on peut se faire un petit supplément en faisant du trafic ou se faire aider par les copains du dehors ou d'autres entourloupes. **La prison pour moi fait partie de mon « métier ».** »

Source : « Prisons de France – Violence, radicalisation, déshumanisation... Quand surveillants et détenus parlent », Farhad Khosrokhavar, Robert Laffont, octobre 2016.

Comme le résumait l'un de nos interlocuteurs, « *une justice qui ne s'intéresse pas à l'argent n'est pas crédible* » et la loi du 9 juillet 2010 a permis de faciliter les saisies et les confiscations.

B. DES MISSIONS DE GESTION, D'ASSISTANCE ET DE CONTRÔLE

1. Les missions prévues par la loi

Les missions de l'Agence sont définies par les articles 706-159 à 706-161 du code de procédure pénale, créés par la loi de 2010 précitée. L'AGRASC est chargée, sur mandat de justice, d'assurer :

- la gestion des biens « *saisis, confisqués ou faisant l'objet d'une mesure conservatoire au cours d'une procédure pénale, qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration* »¹ ;

- la gestion centralisée de « *toutes les sommes saisies lors des procédures pénales* »² (numéraires, comptes bancaires, créances) ;

- les ventes avant jugement ;

- la publication des saisies pénales immobilières.

Elle tient à jour un fichier informatisé des saisies et confiscations dont elle est saisie « *quelle que soit la nature des biens, ainsi que toutes les informations utiles relatives aux biens visés, à leur localisation et à leurs propriétaires ou détenteurs* »³.

En outre, les magistrats peuvent recourir à l'aide juridique de l'AGRASC afin de réaliser et de gérer des saisies ou des confiscations. L'AGRASC peut mener des actions d'information ou de formation dans son domaine de compétences, notamment pour « *promouvoir des bonnes pratiques* »⁴.

Elle peut également indemniser les victimes et rembourser les créanciers⁵ préalablement à l'exécution d'une restitution, et peut assister, à sa demande, une autorité judiciaire étrangère.

2. Une grande diversité des tâches

L'organisation interne de l'AGRASC permet de mesurer la diversité et l'ampleur des tâches qu'elle prend en charge.

¹ Article 706-160 du code de procédure pénale.

² Ibid.

³ Article 706-161 du code précité.

⁴ Ibid.

⁵ Il s'agit notamment des créanciers publics : l'administration fiscale, les douanes, les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), etc.

Un pôle est chargé d'enregistrer et de contrôler les données transmises par les juridictions.

Le pôle juridique s'occupe de la gestion des numéraires, des comptes bancaires et des créances saisies. Il suit également les décisions relatives aux restitutions et aux confiscations (obtention des documents indispensables avant tout virement), prépare les ventes de biens mobiliers avant jugement (obtention des décisions définitives et des pièces nécessaires à la vente) et s'assure de l'indemnisation des victimes et de l'information des créanciers publics en cas de restitution.

Le pôle juridique et le pôle opérationnel sont en lien constant avec les magistrats et les enquêteurs pour les assister et leur procurer des conseils.

Le pôle opérationnel est chargé de la publication des saisies et confiscations immobilières pénales auprès des services de publicité foncière (afin d'en empêcher la vente) et de l'exécution des décisions de confiscation avec l'aide des notaires en matière immobilière.

Au sein du pôle de gestion, **l'unité de gestion mobilière** s'occupe des ventes avant jugement : le juge d'instruction ou le procureur peut en effet confier à l'AGRASC des biens meubles saisis qui sont susceptibles de se déprécier et qui ne sont plus utiles à la manifestation de la vérité¹. Dans ce cas, l'AGRASC peut faire appel à des commissaires aux ventes, des commissaires-priseurs ou des huissiers de justice pour vendre les biens.

La mission de **l'unité de gestion immobilière, créée en 2015**, est de suivre et d'engager les frais relatifs aux biens immobiliers confisqués, afin d'en assurer l'entretien, la conservation et la mise en vente. Il s'agit des charges de copropriété, des impôts, des diagnostics immobiliers, des frais de fourniture, des expertises et répartitions éventuelles. Elle assure également, le cas échéant, la gestion locative des immeubles saisis et confisqués.

Enfin, **l'agence comptable**, outre les missions habituelles d'un tel service dans un établissement public administratif, gère les dix comptes dont dispose l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations, qui retracent les saisies en numéraires, de comptes bancaires et le produit des ventes avant jugement de biens meubles². Elle contrôle également les restitutions, les versements au budget de l'État, l'indemnisation des parties civiles et le remboursement, le cas échéant, des créanciers publics et sociaux.

¹ En application des articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale, le juge d'instruction ou le procureur de la République peut demander la remise à l'AGRASC de biens meubles lorsque leur conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et leur restitution impossible, ou lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien.

² En effet, dans le cas d'une vente avant jugement, le produit est conservé par l'AGRASC en vue d'une éventuelle restitution ou d'une indemnisation.

II. UN BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF POSITIF

A. UNE AGENCE QUI A FAIT FACE À UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DE SON ACTIVITÉ

L'activité de l'AGRASC s'est avérée particulièrement dynamique, qu'il s'agisse des biens meubles ou immeubles saisis et confisqués.

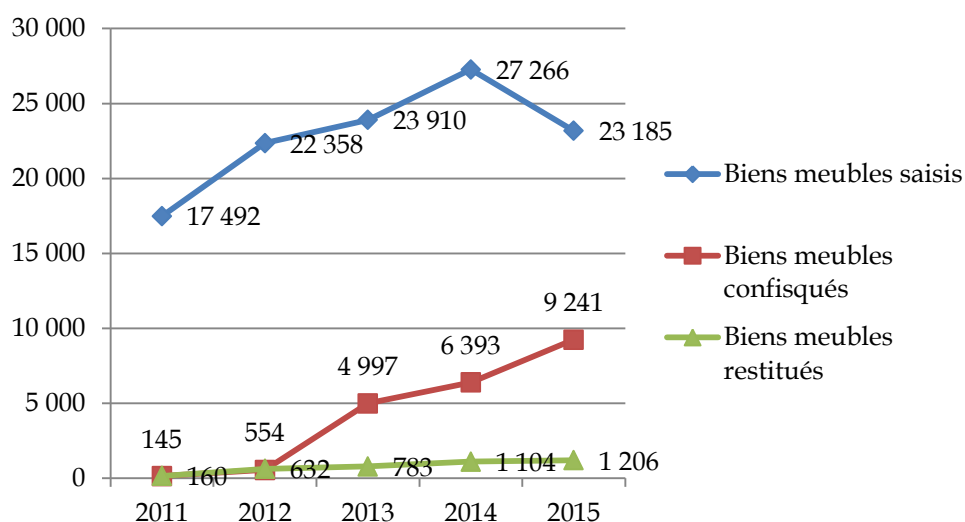
En 2011, elle enregistrait 7 751 affaires, contre 13 201 en 2015, soit une augmentation de 70 %. Au total, fin 2015, elle avait enregistré 58 481 affaires, correspondant à 114 954 biens.

Depuis sa création, l'Agence a eu à gérer plus de 8 000 comptes bancaires saisis, plus de 2 000 biens immobiliers, une cinquantaine de bateaux, plus de 3 500 véhicules, une quarantaine d'œuvres d'art, et des dizaines d'autres types de biens¹.

Entre 2011 et 2015, le nombre de biens meubles saisis a augmenté de 30 %. Pour la seule année 2015, **plus de 23 000 biens meubles saisis** ont été gérés par l'AGRASC – pour une valeur estimée à plus de 1,5 milliard d'euros. Cette même année, 9 000 biens meubles représentant 17,2 millions d'euros ont été confisqués et 1 200 restitués (soit 21,1 millions d'euros). Toutes ces opérations sont gérées par l'AGRASC, qui est chargée non seulement de la gestion mais aussi de la vente ou de la restitution des biens concernés.

Évolution du nombre de biens meubles saisis, confisqués et restitués

(en nombre)



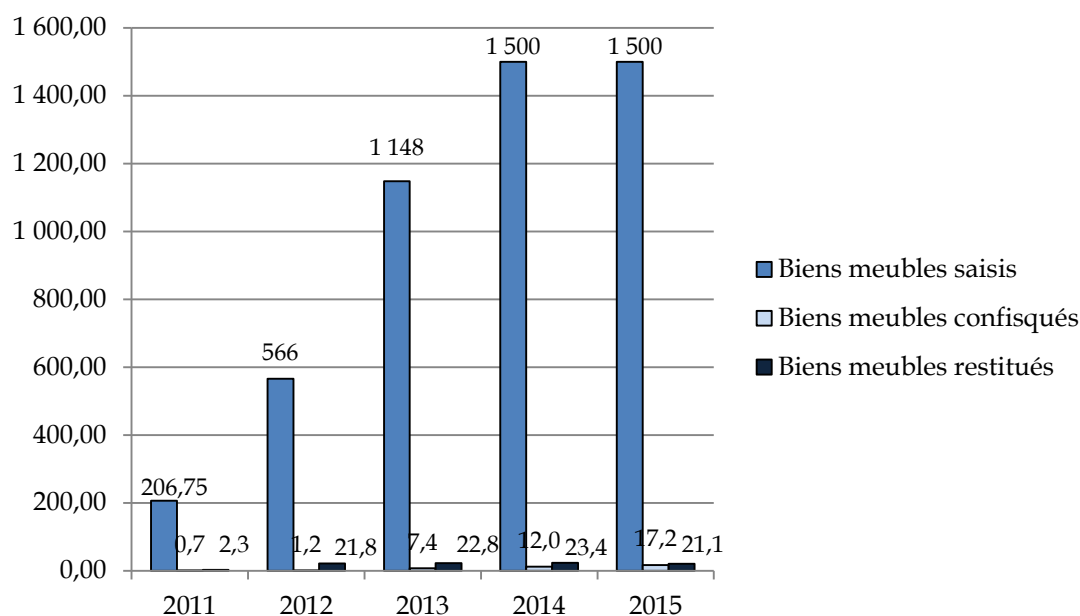
Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'AGRASC

¹ Rapport annuel 2015 de l'AGRASC.

La valeur des biens meubles saisis en 2015 est évaluée à plus de 1,5 milliard d'euros, mais seuls les biens définitivement confisqués bénéficient au budget de l'État ou, le cas échéant, aux parties civiles. En 2015, les biens meubles gérés par l'AGRASC et définitivement confisqués représentent « seulement » 17,2 millions d'euros.

Évolution de la valeur des biens meubles saisis

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'AGRASC

En ce qui concerne la gestion des **sommes saisies**, à la fin du mois d'août 2016, **809 millions d'euros** étaient placés sur les comptes de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations contre **78 millions d'euros** en 2011.

À ce titre, il convient de souligner qu'il s'agit de sommes privées placées sous main de justice afin de permettre, le cas échéant, leur confiscation au terme de la procédure judiciaire.

Il convient toutefois de rappeler que l'AGRASC ne dispose pas de ces sommes, qui peuvent d'ailleurs être restituées à leur propriétaire à tout moment.

L'activité immobilière de l'Agence a également beaucoup augmenté depuis sa création.

Évolution de l'activité de l'AGRASC en matière immobilière

(en nombre)

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Immeubles saisis	200	321	404	60	730	2 315
Immeubles confisqués suite saisie	26	14	9	2	52	103
Immeubles confisqués sans saisie préalable	22	7	19	27	15	90
Restitutions	19	30	24	6	88	157
Confiscations inexécutables	3	1	3	4	0	11

Source : AGRASC

Il est toutefois difficile de distinguer ce qui correspond à l'action spécifique de l'AGRASC de ce qui relève de l'amélioration du cadre juridique applicable aux saisies et confiscations.

Depuis 2011, l'AGRASC a participé à la confiscation de 73,5 millions d'euros, dont 24,9 millions d'euros pour la seule année 2016. Sans préjuger des décisions des juridictions, on peut s'attendre à la poursuite de cette montée en puissance des confiscations, à mesure que seront clôturées les affaires dans lesquelles sont intervenues des saisies.

Recettes issues des confiscations gérées par l'AGRASC

(en millions d'euros)

	AGRASC	Budget général de l'État	Mildeca	Entraide internationale (Partage des avoirs)	Total
2011		-	689 329		689 329
2012	1 806 000	2 928 731	895 847	-	5 630 578
2013	1 806 000	1 623 099	4 315 594	-	7 744 693
2014	1 806 000	3 146 221	7 432 666	205 884	12 590 771
2015	1 806 000	7 968 937	11 386 660	769 302	21 930 899
2016	1 806 000	10 200 000	12 900 000	-	24 906 000
TOTAL	9 030 000	25 866 988	37 620 096	975 186	73 492 270

Source : commission des finances du Sénat à partir des informations transmises par l'AGRASC

B. UNE PLACE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE DANS UN PAYSAGE MORCELÉ

1. Entre la police judiciaire, la justice et l'administration fiscale

L'AGRASC est un établissement public administratif de l'État, placé sous la « *tutelle conjointe du ministre de la justice et du ministre chargé du budget* »¹.

Son conseil d'administration comprend six représentants de l'État, quatre personnalités qualifiées et deux représentants du personnel de l'Agence. La qualité des représentants de l'État met en évidence le **positionnement de l'AGRASC, entre les ministères de la justice, de l'intérieur et du budget**. Il s'agit :

- du directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- du secrétaire général du ministère de la justice ;
- du directeur général des finances publiques ;
- du directeur général de la police nationale ;
- du directeur général de la gendarmerie nationale ;
- du directeur général des douanes et des droits indirects.

En effet, au sein des directions générales de la police, de la gendarmerie et des douanes, des services sont chargés de missions de police judiciaire. Dans le cadre de leurs enquêtes, ils réalisent, entre autres, des enquêtes patrimoniales et identifient les avoirs criminels susceptibles de faire l'objet d'une saisie ou d'une confiscation.

L'origine du personnel de l'AGRASC est également diverse et correspond aux missions pluridisciplinaires de l'AGRASC : y travaillent des magistrats, des agents du ministère de la justice, des finances publiques, de la gendarmerie, de la police et des douanes.

2. Vers un rapprochement de l'AGRASC et de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) ?

Dès 2005, soit six ans avant la création de l'AGRASC, a été mise en place la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), placée au sein de l'office central pour la répression de la grande délinquance financière².

¹ Article 706-159 du code de procédure pénale.

² Il s'agit du service de police judiciaire de la direction générale de la police nationale.

Le rôle de la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC)

La PIAC est « chargée de l'identification des avoirs financiers et des biens patrimoniaux des délinquants, en vue de leur saisie ou de leur confiscation, et de la centralisation des informations relatives à la détection d'avoirs illégaux en tous points du territoire national ».

Pluridisciplinaire, elle regroupe des personnels issus de la police nationale, de la gendarmerie et des impôts et permet notamment de compléter le travail mené, au niveau local, par les officiers de police judiciaire, « par des recherches plus complexes au plan international et par l'utilisation des canaux bilatéraux avec les pays étrangers privilégiés ».

Il lui est également reconnu un rôle dans la centralisation des informations relative aux avoirs, patrimoines ou flux financiers illégaux.

Source : circulaire NOR INT/C/07/00065/C du 15 mai 2007.

Sans aucun doute, la PIAC a permis de répondre aux besoins des services enquêteurs et d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la délinquance financière.

Toutefois, la question de l'articulation de la PIAC et de l'AGRASC peut légitimement se poser. **Leur coexistence ne semble pas poser de difficulté opérationnelle majeure, en particulier grâce à leur pragmatisme et leur volonté de coopérer.**

En effet, la PIAC assiste d'abord les enquêteurs, dans le cadre de l'enquête patrimoniale, afin de les aider à **identifier des biens, notamment à l'international** (242 cas en 2014¹). De la même façon, la PIAC peut être sollicitée par les juridictions pour identifier et faciliter la saisie de biens en France dans le cadre de demandes d'entraide pénale – selon les informations transmises par l'AGRASC, une quarantaine de demandes seraient ainsi adressées à la PIAC, auxquelles s'ajoutent 200 demandes d'entraides en provenance de services d'investigation étrangers pour identifier des biens situés en France.

Quant à l'AGRASC, elle intervient d'abord auprès des magistrats, pour des saisies complexes et pour la confiscation ou la gestion du bien. L'assistance porte sur l'opportunité de la saisie, ses conditions juridiques et sa réalisation opérationnelle. Selon une estimation réalisée en 2011 et transmise par l'AGRASC, entre 1 000 et 1 500 sollicitations lui sont adressées pour une année.

Toutefois, la coexistence de deux structures dont les missions d'assistance sont identiques mais s'adressant à deux « publics » différents, n'est sans doute pas la plus efficiente : faut-il développer des compétences dans deux lieux différents pour s'occuper de saisies particulièrement complexes qui requièrent un niveau élevé de compétence ? **La spécialisation**

¹ Selon les chiffres transmis par l'AGRASC.

croissante des acteurs pourrait plutôt plaider pour un certain rapprochement.

De plus, deux difficultés méritent d'être relevées : d'une part, en matière internationale, l'AGRASC comme la PIAC ont été désignées « Bureau de recouvrement des avoirs » par la France ; d'autre part, leur coexistence ne permet pas, à l'heure actuelle, de disposer de statistiques consolidées claires et univoques sur les saisies pénales.

Les bureaux de recouvrement des avoirs

À la suite de la décision-cadre 2006/960/JAI dite « initiative suédoise »¹ qui vise à simplifier les échanges d'informations entre les services répressifs des États de l'Union européenne, une décision du Conseil² a conduit les États membres à créer ou désigner un (ou maximum deux) bureau(x) de recouvrement des avoirs (BRA).

Les BRA sont des « *points de contact centraux à l'échelon national qui facilitent, par une coopération renforcée, le dépistage le plus rapide possible, à l'échelle de l'Union européenne (UE), des avoirs d'origine criminelle* »³. Plus précisément, l'objectif des BRA est de « *faciliter le dépistage et l'identification des produits du crime et des autres biens en rapport avec le crime qui sont susceptibles de faire l'objet d'un gel, d'une saisie ou d'une confiscation ordonnés par une autorité judiciaire compétente dans le cadre de poursuites pénales ou, dans la mesure où le droit interne de l'État membre concerné le permet, dans le cadre de poursuites civiles* »⁴. Ainsi, les bureaux de recouvrement des avoirs échangent des informations et des bonnes pratiques, sur demande ou spontanément.

La France a d'abord désigné la PIAC (en 2009)⁵, puis l'AGRASC, à partir du 25 février 2011⁶. Six États membres, en dehors de la France, ont désigné deux bureaux de recouvrement des avoirs.

En matière de coopération internationale, la lisibilité de l'organisation choisie n'est pas assurée pour nos partenaires. Ils font face à deux points d'entrée distincts, alors même qu'en la matière, la réactivité est indispensable.

Par ailleurs, cette situation est un frein à une centralisation des données, au niveau national, concernant les avoirs saisis. Par conséquent, **la**

¹ Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne.

² 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.

³ Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil fondé sur l'article 8 de la décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 précitée.

⁴ Article 1^{er} de la décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 précitée.

⁵ Cf. rapport précité.

⁶ Selon le rapport annuel 2011 de l'AGRASC.

France ne dispose pas d'un outil de suivi statistique fiable des saisies pénales.

Selon la direction générale de la gendarmerie nationale, certains avoirs seraient comptabilisés deux fois (par l'AGRASC et par la PIAC) tandis que d'autres ne le seraient pas du tout¹ ; de plus, l'évaluation des biens saisis est sujette à caution.

La valeur des saisies constitue un indicateur de performance des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie » de la mission « Sécurités ». Ainsi, selon l'AGRASC, « certaines saisies sont manifestement pratiquées dans le seul objectif d'améliorer de manière totalement artificielle les résultats de tel ou tel service ou unité ; de la même manière, la valorisation à laquelle se livre la PIAC par la tenue d'un tableau dit « tableau des avoirs criminels appréhendés » (TACA) est peu fiable, les biens étant très souvent surévalués et l'ensemble des éléments susceptibles d'en grever la valeur négligés. »²

Outre les questions entourant la méthode d'évaluation des avoirs saisis, la coexistence de chiffres différents concernant les avoirs saisis rend l'action publique illisible et peut même nourrir une certaine impression de laxisme de la justice ou d'inefficacité de l'AGRASC, qui ne serait pas capable de valoriser des biens dont l'estimation initiale ne tient pas compte de l'ensemble de leurs caractéristiques.

Recommandation n° 1 : envisager les modalités d'un rapprochement de l'AGRASC et de la PIAC afin de garantir l'efficacité de la coopération internationale en matière d'identification des avoirs criminels et la cohérence des données relatives aux saisies pénales.

3. Pour une centralisation, par l'AGRASC, du suivi national des données relatives aux confiscations

Plus généralement, comme le relève l'AGRASC dans son rapport annuel 2015 « la situation actuelle se caractérise par un éparpillement des données qui ne permet ni à l'Agence ni à qui que ce soit, de disposer d'une vision exhaustive de la matière.

« Si l'Agence est systématiquement informée de l'ensemble des saisies et confiscations pénales prononcées en matière immobilière, pour lesquelles la loi lui confère le monopole de l'accomplissement, au nom des juridictions, de la totalité des formalités de publicité foncière, elle n'a connaissance des saisies et confiscations prononcées en matière mobilière, que si son office est requis par la loi pour des motifs

¹ C'est le cas par exemple d'une saisie réalisée par le magistrat sans l'aide de l'enquêteur et pour laquelle l'Agence n'a pas le monopole.

² Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

de gestion, parfois obligatoires, mais le plus souvent laissés à l'appréciation des juridictions. Ainsi elle dispose d'une connaissance exhaustive des saisies de numéraires, créances et soldes de comptes bancaires dont la loi lui confère le monopole de la gestion centralisée, mais de nombreux placements financiers échappent à cette gestion centralisée, notamment les assurances sur la vie ».

Par exemple, l'AGRASC n'est pas en mesure de connaître « les confiscations prononcées en matière mobilière sans saisie préalable et dont l'exécution est généralement confiée au service des domaines, de l'ensemble des confiscations en valeur dépourvues de toute assise patrimoniale dont l'exécution est normalement confiée au comptable public ».

Recommandation n° 2 : permettre une centralisation, par l'AGRASC, des informations relatives à toutes les confiscations, afin de doter la France d'un outil de suivi fiable et exhaustif des confiscations.

À ce titre, il convient de souligner que la modification, au début de l'année 2017, de la convention conclue¹ par l'AGRASC avec la direction nationale des interventions domaniales devrait permettre de progresser sur ce point puisque l'AGRASC pourrait ainsi « disposer des éléments statistiques produits par la DNID en matière de ventes mobilières effectuées pour le compte des juridictions »².

Outre l'absence d'informations centralisées sur l'exécution des saisies, les montants concernés ne peuvent servir à l'indemnisation des parties civiles³ : cette situation est à la fois injuste et absurde.

Recommandation n° 3 : assurer une égalité de traitement en matière d'indemnisation des parties civiles, quelles que soient les modalités de confiscations des biens de la personne condamnée.

C. UN PROFESSIONNALISME ET UNE RÉACTIVITÉ SALUÉS PAR SES « USAGERS »

Les magistrats rencontrés ont salué la disponibilité et la réactivité des services de l'AGRASC, qui acceptent notamment de relire des projets et mettent à disposition des modèles. Cette aide est appréciée et les magistrats souhaiteraient même disposer de plus de modèles, d'informations

¹ Convention conclue le 13 avril 2011.

² Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

³ Article 706-164 du code de procédure pénale.

complémentaires concernant des questions de doctrine ou de jurisprudence sur des notions juridiques parfois ambiguës¹.

Selon l'Agence, les demandes des juridictions pénales portent principalement sur « *la détermination des saisies susceptibles d'être réalisées en fonction des biens découverts et des fondements juridiques applicables [et] l'aide à la rédaction des décisions (décisions, ordonnances, certificats...)* ». La plupart des partenaires institutionnels de l'AGRASC – les juridictions interrégionales spécialisées (Jirs) comme les services enquêteurs – désignent un référent qui a des contacts réguliers avec l'Agence, notamment sur des aspects techniques dans le cas de dossiers particulièrement complexes.

L'aide et les compétences de l'Agence sont reconnues par ses partenaires. Ils rencontrent des difficultés qui résultent principalement de la complexité de certaines affaires – nécessitant, selon l'ancien directeur de l'AGRASC, Charles Duchaine, une certaine créativité – ou de la lourdeur de certaines procédures.

Les rares critiques formulées à l'encontre de l'AGRASC concernent l'approche « comptable » ou « économique » de l'Agence, parfois incomprise. La question du coût ou de la rentabilité des décisions de saisies et de confiscations est vue par certains comme un renoncement à une logique judiciaire : faudrait-il également considérer le coût d'une journée d'emprisonnement ? Toutefois, la logique même de la confiscation est bien patrimoniale – ce qui n'est pas le cas de la peine d'emprisonnement.

À ce titre, la question des sommes « dérisoires » fait débat : dès 2011, l'Agence constatait un nombre très élevé de saisies de sommes très faibles, de quelques euros – nombre d'entre elles correspond à des saisies sans restitution à l'issue des gardes à vue. En 2015, selon l'AGRASC « *30 % des versements de numéraires, en nombre, correspondent toujours à des sommes inférieures à 100 euros, ce qui engendre un coût de gestion disproportionné par rapport aux enjeux financiers* ». Pour autant, comme le relevait l'Association française des magistrats instructeurs (AFMI), faut-il renoncer à saisir 150 euros à un petit délinquant ?

Il paraît difficile de fixer, *a priori*, des plafonds en deçà desquels il conviendrait de ne pas saisir. Mais on peut rappeler que la saisie a pour objet de pouvoir punir le délinquant : il ne devrait pas en coûter plus cher à l'État en frais de gestion que la somme saisie.

¹ Comme les notions de « bonne foi », de « propriétaire » ou de « libre disposition ».

DEUXIÈME PARTIE : FACILITER SON ACTION GRÂCE À LA COOPÉRATION DE TOUS LES ACTEURS

I. NE PAS CÉDER À LA TENTATION DE « TUER LA POULE AUX ŒUFS D'OR »

A. DES RECETTES RÉSULTANT DES CONFISCATIONS ET SURTOUT DU PLACEMENT DES AVOIRS SAISIS

L'AGRASC est principalement financée par les intérêts des sommes saisies et par le produit des confiscations prononcées par les juridictions.

Les recettes de l'AGRASC prévues par la loi

L'article 706-163 du code de procédure pénale détermine les ressources de l'Agence, qui sont de plusieurs natures :

- des subventions ;
- des recettes fiscales affectées par la loi ;
- une partie des « *sommes confisquées gérées par l'Agence ainsi que du produit de la vente des biens confisqués* » ;
- depuis 2017, des recettes provenant de la confiscation des biens des personnes reconnues coupables de proxénétisme¹ ;
- les intérêts résultant du placement des sommes saisies ou acquises par la gestion des avoirs saisis sur le compte de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations ;
- le produit des dons et legs.

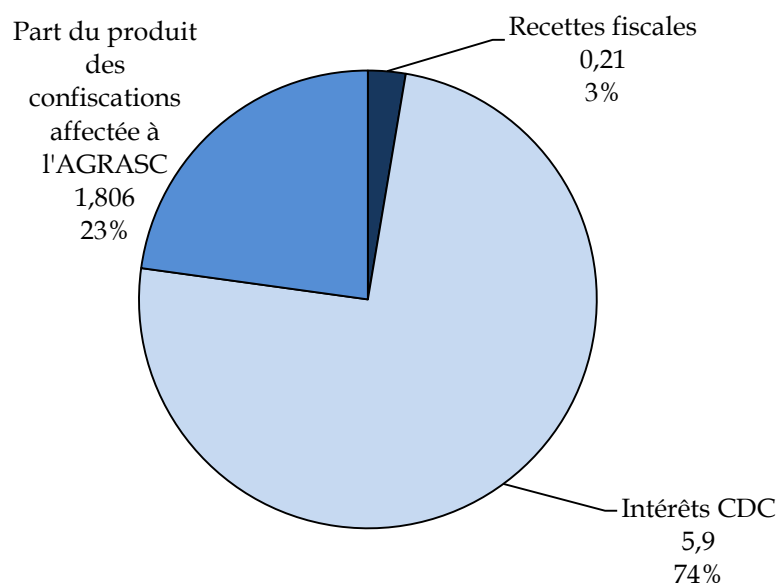
L'année de sa création, l'AGRASC a bénéficié d'une **subvention** de 1,2 million d'euros, versée par les ministères de la justice (0,7 million d'euros) et des finances (0,5 million d'euros). Il s'agissait alors d'amorcer le fonctionnement de l'Agence en attendant que des confiscations définitives soient prononcées par les juridictions. La part de la subvention versée par le ministère de la justice lui a été remboursée en 2012 et 2013.

En effet, à **partir de 2012, l'AGRASC a réussi à s'autofinancer, en particulier grâce aux intérêts résultant du placement à la Caisse des dépôts et consignations des sommes saisies.**

¹ Cf. article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Proportion des différentes recettes de l'AGRASC en 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par l'AGRASC

Les **recettes fiscales** perçues par l'AGRASC correspondent uniquement à la taxe domaniale, versée par l'acquéreur pour couvrir les frais de vente des biens¹.

Le montant des **confiscations** attribuées à l'AGRASC est plafonné² ; au-delà de ce plafond, les sommes sont versées au budget général de l'État. Jusqu'en 2016, ce plafond était fixé à 1,806 millions d'euros ; en 2017³, pour la première fois, le plafond a été porté à 6,306 millions d'euros.

¹ En application de l'article A113 du code du domaine de l'État, « pour tenir lieu de frais de vente, une taxe forfaitaire (...) est perçue en sus du prix des adjudications et des cessions amiables effectuées par le service des domaines. (...) Dans le cas où ce produit est supérieur au montant des droits de timbre et d'enregistrement exigibles, l'excédent est (...) transféré dans les mêmes conditions que le prix principal de la vente lorsque le service qui était détenteur des objets aliénés est doté d'un budget annexe ou d'un budget autonome ».

² Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

La triple affectation du produit des confiscations

Le produit des confiscations est affecté à l'AGRASC, au budget général de l'État ou à la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca).

Le produit des confiscations infligées à des personnes reconnues coupables d'infraction en matière de trafic de stupéfiants est versé par l'AGRASC à la Mildeca et le produit des autres confiscations revient à l'AGRASC (jusqu'à 1,806 million d'euros et jusqu'à 6,306 millions d'euros à partir de 2017) puis au budget général de l'État.

Le cas particulier du rapatriement des sommes inscrites aux comptes des tribunaux

À la fin de l'année 2013, l'AGRASC constatait que près de 150 millions d'euros de numéraires demeuraient sur les comptes des tribunaux, correspondant à des sommes pour lesquelles les juridictions n'étaient pas parvenues à distinguer celles relevant des saisies pénales (à transférer à l'Agence) de celles qui avaient été confisquées (à attribuer à l'État).

La loi de 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière¹ a prévu l'apurement de ces sommes : en 2014, l'intégralité a été versé au compte de l'AGRASC et 80 % ont été reversés au budget général (soit 99,7 millions d'euros). L'AGRASC a conservé le solde, soit 24,9 millions d'euros jusqu'au 1^{er} janvier 2016 pour assurer les restitutions. En 2016, le reliquat a été versé au budget général.

Enfin, une part significative du budget de l'AGRASC (plus de 75 %, soit près de 6 millions d'euros) correspond aux intérêts perçus au titre des sommes saisies et placées sur les comptes de l'Agence à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Évolution des recettes de l'AGRASC

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subventions	1,2	-0,35	-0,35	0,01	0	0
Recettes fiscales		0,134	0,127	0,109	0,327	0,21
Part du produit des confiscations affectée à l'AGRASC	0,05	1,806	1,806	1,806	1,806	1,806
Intérêts CDC	0,476	2,373	3,62	5,602	7,071	5,9
Total	1,726	3,963	5,203	7,527	9,204	7,916

Source : AGRASC

¹ Article 24 la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

Le fonctionnement des comptes de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations

L'AGRASC dispose de dix comptes à la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'AGRASC. Le fonctionnement du compte est automatisé et environ 2 000 opérations sont réalisées chaque année. La Caisse des dépôts et consignations ne facture pas cette tenue de compte. La rémunération du compte est fixée par un arrêté du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, « prise sur avis de la commission de surveillance et revêtue de l'approbation du ministre chargé de l'économie »¹.

Jusqu'alors fixé à hauteur de 1 %², le taux a été diminué à 0,75 % en octobre 2016³. Si l'on suppose une stabilité des sommes saisies et placées à la Caisse des dépôts et consignations (à 800 millions d'euros), la perte pour l'AGRASC est de l'ordre de 2 millions d'euros en année pleine.

B. UNE STRUCTURE LÉGÈRE MAIS SOLLICITÉE DE TOUTES PARTS

1. Une structure légère

En 2016, le budget prévisionnel de l'AGRASC s'élève à 6 millions d'euros, contre 2,4 millions d'euros en 2011. Les dépenses de fonctionnement (de l'ordre de 50 % du budget) permettent la valorisation et la gestion des biens mobiliers (qui comprennent les frais de gardiennage) et la valorisation et la cession des biens immobiliers.

a) Une trentaine d'agents

Les dépenses de personnel représentent environ un tiers du budget de l'AGRASC en 2016. Ses effectifs, relativement modestes, sont passés de 12 à 31 équivalents temps plein (ETP) entre le 31 décembre 2011 et le 31 décembre 2016.

Il s'agit majoritairement de personnels en détachement ou mis à disposition par leur ministère d'origine (ministère de la justice, de l'intérieur ou des finances).

En 2016, sur 34 postes budgétés, 31 ont été effectivement pourvus, à la suite de départs mais aussi en raison de la vacance d'un poste de magistrat. Les administrations d'origine auraient, selon l'analyse de l'AGRASC, des réticences à pourvoir les détachements demandés en raison de leurs propres vacances de postes.

¹ En application de l'article L. 518-23 du code monétaire et financier.

² Arrêté du 26 juin 2012 fixant le taux de rémunération du compte de dépôts ouvert à la Caisse des dépôts et consignations au nom de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

³ Arrêté du 13 octobre 2016 fixant le taux de rémunération du compte de dépôt ouvert à la Caisse des dépôts et consignations au nom de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

La direction de l'AGRASC s'inquiète d'une rotation des personnels relativement importante. L'inadéquation entre, d'une part, la rémunération perçue et, d'autre part, l'implication et le niveau de technicité requis par ces postes pourrait fragiliser la stabilité de l'Agence mais aussi limiter son attractivité.

En tout état de cause, les dispositions applicables aux agents détachés à l'AGRASC ne devraient pas être moins favorables que l'application du droit commun. Ainsi par exemple, il a fallu attendre le début de l'année 2017 pour permettre l'application à l'AGRASC – qui en était jusqu'alors exclue – de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État¹. Le plafond annuel de la prime d'intéressement a été fixé à 300 euros².

En outre, le positionnement interministériel de l'Agence pose, comme pour toutes les structures de cette nature, la question des inégalités de traitement entre des agents issus de ministères différents.

b) Des locaux loués au Conseil d'État

L'AGRASC a d'abord été localisée avenue de Ségur, à Paris puis, à partir de 2012, elle a sous-loué des locaux au Conseil d'État, situés 98-102 rue de Richelieu à Paris³. Une convention a été signée entre l'AGRASC et le Conseil d'État, précisant les modalités d'utilisation et de remboursement du loyer et des charges.

Le loyer s'élève à 0,4 million d'euros et les charges à 0,13 million d'euros, soit un loyer (hors charges) au mètre carré de l'ordre de 500 euros. Pour les bureaux, le prix au mètre carré (fin 2010) était fixé à 398 euros, conformément au ratio fixé par France Domaine (400 euros par mètre carré à Paris, hors taxes et hors charges).

Disposant d'une surface totale 647 m² auxquels s'ajoutent 38 m² de locaux de stockage d'archives et de deux emplacements dédiés au stationnement de véhicules, la surface par poste de travail paraît plutôt élevée (19 m² par poste de travail, contre un objectif fixé par France Domaine de 12 m² de surface utile nette par poste de travail). Toutefois, selon l'AGRASC, « une partie importante de la surface n'est pas utile car constituée de surfaces de circulation ou encombrée par des goulottes techniques ». La convention entre le Conseil d'État et l'AGRASC ne précisant pas la surface utile nette, il est difficile de porter une appréciation objective sur ce point.

¹ Cette prime est prévue par le décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.

² Arrêté du 13 janvier 2017 définissant le dispositif d'intéressement à la performance collective dans les services de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

³ La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et divers services ministériels occupent également ces locaux.

Interrogée en avril 2016, la direction de l'AGRASC a indiqué que « *compte tenu de l'augmentation de ses effectifs et de l'impossibilité d'obtenir sur place des surfaces supplémentaires, l'Agence a entrepris des démarches en vue de déménager* »¹. En janvier 2017, elle indiquait être toujours en attente, dans la mesure où certains locataires actuels du bâtiment (et notamment la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) pourraient prochainement le quitter.

Grâce à des effectifs et des dépenses modestes mais aussi en raison de l'importance de ses recettes, notamment issues des sommes saisies et placées à la Caisse des dépôts et consignations, l'AGRASC a pu dégager, chaque année, un excédent. **En 2014, à son maximum, le fonds de roulement cumulé de l'AGRASC était évalué à environ 8 millions d'euros.**

2. Une agence victime de son succès : limiter les sollicitations et assurer la transparence

a) Le mirage du « magot »

Le principe de l'autofinancement de l'AGRASC et l'importance des saisies réalisées, notamment les sommes enregistrées sur les comptes de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations, peuvent créer une certaine confusion.

Bien que soient enregistrés plus de 800 millions d'euros sur les comptes de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations, bien qu'en 2015, elle assure le suivi de 730 immeubles saisis et de plus de 20 000 biens meubles saisis d'une valeur supérieure à 1,5 milliard d'euros, ces sommes n'appartiennent ni à l'AGRASC, ni à l'État.

Comme le soulignait Jean-Luc Warsmann dès 2010, « *l'Agence n'aura à gérer que des flux en attente. Si une confiscation est prononcée, les fonds correspondants seront versés au Trésor public, ou bien ils serviront à indemniser les victimes ; si une relaxe est prononcée, la personne dont un bien a été saisi sera remboursée* ».

La distinction fondamentale entre saisies et confiscations n'est pas toujours comprise et peut conduire à imaginer que l'AGRASC dispose d'un « magot » au montant particulièrement élevé et, par conséquent, à envisager que l'AGRASC finance toutes sortes d'actions.

Cet argument a pu être utilisé pour confier à l'AGRASC le financement de l'indemnisation des lanceurs d'alerte lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

¹ Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

b) La rançon du succès : un élargissement progressif des champs financés par l'AGRASC

Lors de la création de l'AGRASC, en 2011, il était prévu que « l'Agence *veille* à l'abondement du fonds de concours recevant **les recettes provenant de la confiscation** des biens mobiliers ou immobiliers des personnes reconnues coupables d'infraction en matière de trafic de stupéfiants »¹.

Ce fonds de concours ayant été créé dès 1995², il s'agissait alors simplement d'adapter le droit existant à la création de l'AGRASC. L'Agence examine la décision de confiscation et, si la personne concernée a été reconnue coupable d'infraction en matière de trafic de stupéfiants, verse le produit de la confiscation à la Mildeca.

Dans ce cadre, l'AGRASC ne dispose donc d'aucun pouvoir d'appréciation : elle « *veille* à l'abondement du fonds de concours ».

La loi du 13 novembre 2014³ a complété ces dispositions, en prévoyant que « l'Agence peut également verser à l'État des contributions destinées au financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité organisée ».

Alors que le fonds de concours Mildeca est abondé « automatiquement » par le produit de la confiscation de certains biens, il s'agit ici de donner la possibilité à l'Agence - par le biais de son conseil d'administration - d'utiliser une partie de son fonds de roulement pour financer une politique publique spécifique, à savoir la lutte contre la délinquance et la criminalité organisée.

Aussi et contrairement à ce qu'indiquait Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, à l'Assemblée nationale lors de la présentation de cette disposition, il ne s'agit pas « *d'accroître ses possibilités de contribution financière en matière de lutte contre la délinquance et la criminalité, actuellement limitée aux trafics de stupéfiants* », mais de lui reconnaître la possibilité, pour la première fois, d'utiliser son fonds de roulement pour financer une politique publique.

(1) Le financement du fonds « repentis »

En l'occurrence, comme le précisait alors Bernard Cazeneuve, il s'agissait plus particulièrement du « *financement de la procédure relative à la protection des collaborateurs de justice. En effet, faute notamment de financement, ce dispositif mis en place par la loi du 9 mars 2004, n'a toujours pas pu être mis en œuvre* ».

¹ Troisième alinéa de l'article 706-161 du code de procédure pénale.

² Décret n° 2015-322 du 17 mars 1995 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de cession des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants.

³ Article 22 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Si la formulation retenue par la loi (le « *financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité organisée* ») était large, l'intention initiale du législateur visait alors uniquement à permettre de financer le fonds « repentis ».

Collaborateurs de justice ou « repentis »

Aux termes de l'article 132-78 du code pénal « *la personne qui a tenté de commettre un crime ou un délit est, dans les cas prévus par la loi, exempte de peine si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et, le cas échéant, d'identifier les autres auteurs ou complices.*

« *Dans les cas prévus par la loi, la durée de la peine privative de liberté encourue par une personne ayant commis un crime ou un délit est réduite si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis de faire cesser l'infraction, d'éviter que l'infraction ne produise un dommage ou d'identifier les autres auteurs ou complices.*

« *Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables lorsque la personne a permis soit d'éviter la réalisation d'une infraction connexe de même nature que le crime ou le délit pour lequel elle était poursuivie, soit de faire cesser une telle infraction, d'éviter qu'elle ne produise un dommage ou d'en identifier les auteurs ou complices.*

« *Aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement de déclarations émanant de personnes ayant fait l'objet des dispositions du présent article.* »

Par ailleurs, l'article 706-63-1 du même code prévoit notamment que « *les personnes mentionnées à l'article 132-78 du code pénal font l'objet, en tant que de besoin, d'une protection destinée à assurer leur sécurité. Elles peuvent également bénéficier de mesures destinées à assurer leur réinsertion.*

« *En cas de nécessité, ces personnes peuvent être autorisées, par ordonnance motivée rendue par le président du tribunal de grande instance, à faire usage d'une identité d'emprunt.* »

C'est la commission nationale de protection et de réinsertion qui décide de l'attribution des mesures de protection.

Selon les informations transmises par l'AGRASC, à la suite d'une décision de son conseil d'administration, « *une convention a été conclue le 24 mars 2015 avec le directeur général de la police nationale, qui prévoit le financement du programme des repentis à hauteur de 450 000 euros par an sur trois ans. Faute de financement, ces dispositions, adoptées depuis plus de 10 ans, n'avaient connu aucune traduction concrète.* » En 2015, pour la première fois, un versement a été effectué au fonds et environ 200 000 euros ont été consommés.

Toutefois, **ces sommes pourraient s'avérer rapidement très insuffisantes car les mesures de protection – décidées par la Commission nationale de protection et de réinsertion¹ – ont été élargies en 2016, sous certaines conditions aux témoins² et aux victimes de la traite des êtres humains et de proxénétisme³.**

Une augmentation de montant « ponctionné » sur l'AGRASC devra donc sans doute être envisagée.

(2) Un « retour sur investissement » pour motiver les services de police judiciaire et le ministère de la justice

S'appuyant sur la rédaction large retenue par le législateur, l'AGRASC a décidé d'instaurer un autre prélèvement sur son fonds de roulement afin d'intéresser les services de police judiciaire et le ministère de la justice. Pourtant, **deux dispositifs d'intéressement existent déjà : l'un relève de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), l'autre des juridictions.**

Le fonds de concours « Mildeca » et les saisies attribuées aux services

La Mildeca répartit le produit du fonds de concours (en moyenne 12 millions d'euros par an) entre la gendarmerie (65 %), la police (35 %), la justice (20 %) et ses propres missions (10 %) et son directeur notifie aux ministères concernés le montant qui leur est ainsi attribué pour financer des projets susceptibles de financer la lutte contre le trafic de drogues.

Selon la Mildeca, ces fléchages seraient bien identifiés par les services enquêteurs et permettraient de les motiver ; *« l'argent des stupéfiants finance la lutte contre les stupéfiants »* selon les termes des responsables de la Mildeca entendus.

Toutefois, il existe un délai entre l'ouverture et la liquidation des crédits, entraînant, chaque année, le report des crédits⁴. Selon la Mildeca, le décalage en gestion résulte de difficultés pour les ministères concernés (notamment le ministère de l'intérieur et les douanes), qui utilisent ces fonds pour des achats de matériels alors qu'ils recourent habituellement, pour de tels achats, à des marchés publics « classiques ».

¹ Décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 relatif à la protection des personnes mentionnées aux articles 706-62-2 et 706-63-1 du code de procédure pénale.

² Article 22 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

³ L'article 3 de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées prévoit que les personnes victimes de ces infractions « ayant contribué par leur témoignage à la manifestation de la vérité et dont la vie ou l'intégrité physique est gravement mise en danger sur le territoire national, peuvent faire l'objet en tant que de besoin de la protection destinée à assurer leur sécurité prévue à l'article 706-63-1 du présent code ».

⁴ À hauteur de 14,13 millions d'euros en 2015.

Il existe également la possibilité, pour les magistrats, d'attribuer aux services d'enquête des biens meubles saisis¹ pour éviter qu'ils n'encombrent les greffes des tribunaux : en 2015, ces « saisies-attributions » auraient concerné 663 véhicules sur 30 000 véhicules saisis environ.

Malgré l'existence de ces deux dispositifs d'intéressement, « sur décision de son conseil d'administration en date du 27 février 2015, prise au vu de l'excédent budgétaire de 4,8 millions d'euros constaté à la clôture de l'exercice 2014, l'AGRASC a décidé de financer à concurrence de **4,9 millions d'euros et par prélèvement sur son fonds de roulement (7,9 millions d'euros)**, des actions de lutte contre la délinquance et la criminalité organisée qui lui seraient proposées lors du conseil d'administration suivant par le ministère de la justice et par les trois directions chargées des missions de police judiciaire (DGPN, DGGN, DGDDI).² »

Cette opération s'est répétée en 2016 : 7 millions d'euros ont ainsi été distribués. La clé de répartition est la suivante :

- « 50 % soit 3,5 millions d'euros pour le ministère de la justice ;
- « 50 % soit 3,5 millions d'euros pour les directions chargées des missions de police judiciaire répartis comme suit :
 - o « 5 %, soit 175 000 euros pour le service national de la douane judiciaire ;
 - o « les 45 % restant, soit 3,325 millions d'euros répartis à hauteur de 65 % pour la direction générale de la police nationale (2,16 millions d'euros) et de 35 % pour la direction générale de la gendarmerie nationale (1,16 million d'euros).

« Cette distribution s'opèrera par prélèvement sur les ressources de l'exercice et se traduira par un déficit que l'on peut raisonnablement estimer à 5 millions d'euros. Ce résultat déficitaire viendra absorber une partie du fonds de roulement et le ramènera à environ 3 millions d'euros. Il conviendrait, pour garantir

¹ Les articles 45-1 et 99-2 du code de procédure pénale prévoient en effet que : « lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien, [le juge d'instruction/le procureur] peut également ordonner, sous réserve des droits des tiers, de remettre au service des domaines, **en vue de leur affectation à titre gratuit** par l'autorité administrative et après que leur valeur a été estimée, **à des services de police, des unités de gendarmerie ou des services de l'administration des douanes qui effectuent des missions de police judiciaire, des biens meubles placés sous main de justice, dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et dont la confiscation est prévue par la loi.** En cas de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, ou lorsque la peine de confiscation n'est pas prononcée, le propriétaire qui en fait la demande obtient la restitution du bien, assortie s'il y a lieu d'une indemnité compensant la perte de valeur qui a pu résulter de l'usage du bien ».

² Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

la sécurité financière de l'établissement et compte tenu des importants aléas de gestion, de maintenir ce niveau de fonds de roulement »¹.

Le procès-verbal des conseils d'administration de l'établissement renseigne sur les projets ainsi financés sur l'enveloppe distribuée en 2015 :

- 47 capteurs biométriques ;
- 30 véhicules banalisés ;
- 500 terminaux radio nouvelle génération pour équiper les compagnies républicaines de sécurité (CRS) ;
- 73 770 kits buccaux ADN ;
- un serveur fax pour le tribunal de grande instance de Bobigny ;
- un véhicule spécialement équipé.

Comme pour les projets financés via le fonds de concours géré par la Mildeca, le délai d'utilisation des crédits peut être long et les crédits distribués en 2015 ont, pour la majorité, fait l'objet d'un report en 2016.

Par ailleurs, les directions bénéficiaires siègent au conseil d'administration et la direction des services judiciaires assure également la tutelle de l'établissement, conjointement avec le ministère du budget.

Les besoins des services de police judiciaire comme des juridictions sont indéniables, mais la méthode choisie, particulièrement opaque et contraire au principe d'universalité budgétaire, doit cesser.

Recommandation n° 4 : cesser les prélèvements sur le fonds de roulement de l'AGRASC qui financent des demandes des services enquêteurs et du ministère de la justice et, plus généralement, cesser de multiplier les actions financées par l'AGRASC.

Ce dispositif présente certes deux avantages :

- dans certains services, notamment de police judiciaire, la communication sur les projets ainsi financés par l'AGRASC a permis de faire connaître l'Agence ;
- il pallie l'insuffisance des moyens de fonctionnement des juridictions et les besoins des services de police judiciaire.

Mais son caractère incitatif n'est pas avéré et pose question : **les crédits ouverts chaque année par la loi de finances, malgré la justification au premier euro, seraient-ils insuffisants pour qu'enquêteurs et magistrats soient en mesure de remplir correctement leurs missions ? C'est en effet au**

¹ Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

Parlement qu'il revient de fixer le montant des crédits ouverts chaque année pour les ministères.

Au nom de quoi vaudrait-il mieux doter les services qui « rapportent » ? En termes de motivation, comme le suggérait la direction générale des douanes et des droits indirects, **un véritable suivi des saisies pourrait être plus performant : l'ensemble des services impliqués ayant participé à la saisie pourraient savoir ce qu'il en advient.**

En outre, ces versements dépendent de la bonne santé financière de l'AGRASC et du vote du conseil d'administration. Or l'activité de l'AGRASC n'est pas « un long fleuve tranquille » : elle peut être confrontée, sans préavis, à des dépenses particulièrement élevées si elle doit gérer un bien atypique (avions, bateaux...). Il ne s'agit évidemment pas de garantir à l'AGRASC un niveau très élevé de son fonds de roulement mais, comme pour les autres opérateurs de l'État, de la soumettre, le cas échéant, à un prélèvement destiné à la réduction du déficit de l'État.

Enfin, **ce financement, par prélèvement sur le fonds de roulement, « concurrence » les actions financées par le fonds de concours géré par la Mildeca.**

La Cour des comptes a également recommandé la suppression de ce mécanisme d'attribution des excédents de l'AGRASC.

Dans une réponse datée du 15 septembre 2016, le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'État chargé du budget ont considéré que cette mesure était conforme à la loi, qu'elle n'avait « *en rien obéré la capacité de l'Agence à développer ses activités* ». Surtout, ils indiquent qu'« *à compter de 2017, le relèvement du plafond de la ressource affectée à l'AGRASC (à savoir le produit des avoirs confisqués) contribuera aussi à abonder les fonds de concours « Intérieur » et « Justice », de sorte que le retour opéré au profit des services permettra également de les intéresser financièrement aux produits de la procédure de confiscation des avoirs criminels. Par ailleurs, ce relèvement du plafond de la ressource affectée à l'Agence permettra de préserver le financement de son développement* ».

(3) La prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées

La loi de finances pour 2017¹ a prévu que l'AGRASC peut également contribuer au « *financement de la prévention de la prostitution et de l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées* ».

La loi² visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées avait prévu la création d'un fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et

¹ Article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Article 7 de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

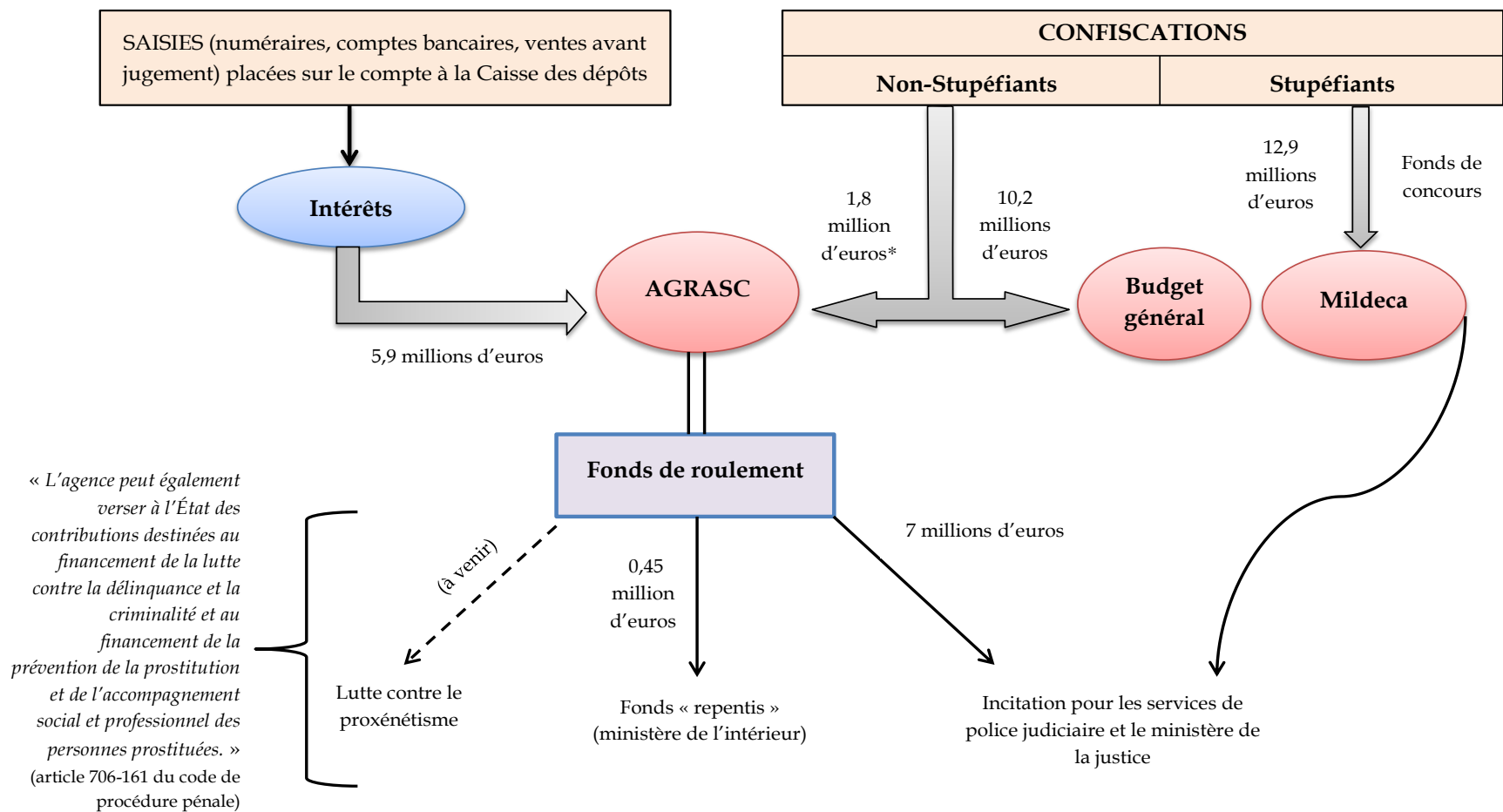
professionnel des personnes prostituées, dont les ressources sont constituées par des crédits budgétaires et « *les recettes provenant de la confiscation* » des biens des personnes reconnues coupables de proxénétisme. La loi de finances pour 2017 a abrogé ces dispositions et les a remplacées par la possibilité, pour l'AGRASC, de financer la prévention de la prostitution.

En 2017, l'AGRASC devra donc négocier avec l'État pour fixer le montant de sa contribution à cette politique publique et son conseil d'administration devra décider de la somme à verser.

À la création de l'AGRASC, son autofinancement ne paraissait pas assuré. Aujourd'hui, le volume des confiscations et surtout les intérêts versés par la Caisse des dépôts et consignations lui ont permis de dégager un excédent budgétaire chaque année jusqu'en 2016. **Cette bonne santé financière a pu conduire le législateur à élargir le champ des actions pouvant être financées par l'AGRASC. Il devra être mis un terme à cette dérive avant que l'équilibre financier de l'Agence soit remis en cause.**

Modalités de financement de l'AGRASC

(les montants sont ceux de l'année 2016)



*Ce plafond a été porté à 6,3 millions d'euros par la loi de finances pour 2017.

II. L'AGRASC, SEULE, NE PEUT PAS RELEVER TOUS LES DÉFIS

A. GÉRER UNE STRUCTURE EN PLEINE CROISSANCE MALGRÉ L'INCERTITUDE DES RECETTES ET DES HAUSSES DE DÉPENSES

1. Des recettes incertaines

Les recettes de l'AGRASC peuvent varier significativement et dépendent principalement des décisions des juridictions, qu'il s'agisse des confiscations ou des saisies.

La principale recette de l'AGRASC dépend du niveau des saisies et du taux d'intérêt versé par la Caisse des dépôts et consignations. Or le niveau des saisies peut varier brusquement – et, parfois, pour des montants très importants. En particulier, si des affaires, dans lesquelles ont été saisis des biens de très grande valeur, se concluent par une décision de restitution, l'AGRASC doit restituer ces sommes immédiatement.

S'agissant des confiscations, l'Agence n'a pas de prise sur les décisions des juridictions, même si elle est responsable de l'exécution de ces décisions et doit chercher à maximiser le profit tiré de la confiscation.

2. Des frais de gestion des biens immobiliers en hausse

Par ailleurs, certaines dépenses de l'AGRASC peuvent varier brutalement – en particulier à la hausse.

L'activité de l'Agence dépend de la « temporalité judiciaire » : entre la saisie et la décision de confiscation ou de restitution, il peut s'écouler plusieurs années. Ainsi, entre 2011 et 2014, l'AGRASC a enregistré de nombreuses saisies et peu de confiscations : ces dernières ont commencé à augmenter à partir de 2013, surtout en matière immobilière.

En conséquence, à partir de 2013, les missions de l'Agence ont changé : jusqu'alors « gardienne », elle est devenue propriétaire de biens immobiliers au nom de l'État. Or il revient au propriétaire de prendre en charge les éventuels travaux, les charges de copropriété, les impôts fonciers et le cas échéant, la gestion locative.

Cette situation a conduit l'AGRASC à voir ses dépenses en matière de frais de gestion des biens saisis ou confisqués fortement augmenter : ils sont passés **de 313 000 euros en 2014 à 892 000 euros en 2015 – et cette augmentation (+ 180 %) devrait se poursuivre à mesure que les décisions de confiscation deviendront définitives.**

À ce titre, la direction de l'AGRASC regrette des délais de vente trop longs : au début de l'année 2015, au total, 126 biens immobiliers avaient été

confiés à l'AGRASC, dont 20 avaient été vendus. Ces délais tiennent à la fois à des transmissions tardives de leurs décisions par les juridictions (cf. *infra*), aux difficultés dans l'exécution de la confiscation¹ et à une vente effective, généralement par les notaires, plus d'un an après le début des formalités de mise en vente.

Or l'efficacité de la peine dépend de son effectivité.

L'AGRASC a signé une convention avec le Conseil supérieur du notariat (CSN) et 1 000 notaires sont ainsi référencés, sur l'ensemble du territoire : une fois la confiscation devenue définitive, un mandat de vente est confié à un notaire qui s'occupe de faire visiter le bien, d'identifier les éventuels occupants, de faire réaliser les diagnostics obligatoires, d'élaborer un cahier des charges, puis de réaliser les opérations de publicité puis de vente par adjudication.

Selon les informations transmises par l'AGRASC, le délai moyen de vente d'un bien immobilier est actuellement de 24 mois.

Interrogé sur les possibles raisons du délai de vente, le CSN a souligné plusieurs difficultés : délai de récupération des clés, d'évaluation par les domaines, de publicité et de visite, difficultés résultant de l'occupation du bien, par les personnes condamnées ou leur famille...

B. UNE NÉCESSAIRE MOBILISATION DE TOUS LES ACTEURS

1. Des décisions de confiscation peu nombreuses

Si la saisie patrimoniale est devenue un « réflexe », poussée notamment par les services enquêteurs pour qui le montant des saisies est un indicateur de performance, **la confiscation demeure encore relativement rare en raison d'une certaine réticence de la part des juges.**

La confiscation est considérée comme une peine complémentaire et, le juge cherchant à se montrer équitable, il peut parfois considérer comme excessive la privation d'un bien immobilier par rapport au préjudice subi – surtout s'il s'agit du domicile de la famille du condamné.

Par ailleurs, la confiscation est une peine particulièrement technique dans sa rédaction et, selon plusieurs des personnes rencontrées, **la technicité de la matière serait largement dissuasive**, malgré l'assistance de l'AGRASC. À ce titre, la direction de l'AGRASC regrette que les juges du fond ne participent pas davantage aux formations qu'elle organise.

Enfin, certains juges omettraient de statuer sur certaines saisies.

¹ Notamment les occupations sans titre.

Selon l'AGRASC, « en pratique de très nombreuses prescriptions *acquisitives*¹ sont constatées, faute par le tribunal d'avoir statué de manière expresse sur le sort de certaines saisies. S'agissant d'appropriations et non de confiscations au sens strict, elles ne profitent ni à la Mildeca ni aux parties civiles »². L'absence de décision, par le juge, a donc des conséquences financières préjudiciables aux parties civiles.

2. Une transmission tardive des décisions de confiscations

Dès sa création, il a été difficile pour l'AGRASC de recevoir les décisions de confiscations prises par les juridictions. Ainsi, « certaines décisions de confiscation immobilière ont été portées à la connaissance de l'AGRASC après une, voire deux années ce qui, évidemment, fait supporter à l'État (en l'occurrence à l'AGRASC), des charges de copropriété, de travaux ou d'imposition qui auraient pu être évitées »³.

En 2015, 11 193 dossiers se réfèrent à des affaires déjà jugées mais pour lesquelles les juridictions n'ont pas encore transmis les décisions correspondantes.

Une convention a récemment été signée par l'AGRASC avec le ministère de la justice, pour inciter les juridictions à transmettre leurs décisions dans un délai de deux mois. À défaut, elles devront prendre en charge les dépenses afférentes – à la place de l'AGRASC.

3. Un accès limité à certains fichiers

L'un des principaux obstacles auquel l'AGRASC est confrontée concerne l'identification des sommes versées par les juridictions sur ses comptes à la Caisse des dépôts et consignations : « l'AGRASC doit en permanence opérer un rapprochement entre les flux financiers qui abondent son compte dépôt pour compte de tiers ouvert à la Caisse des dépôts et consignations et les décisions qui causent ces flux. Elle est pour cela très dépendante de l'information qui lui est communiquée par les banques (libellé des virements) et par les juridictions elles-mêmes »⁴.

En 2015, le « taux d'ajustement » était évalué à 90,7 % : au 31 décembre 2015, la provenance de 55 millions d'euros n'était pas identifiée.

¹ Le troisième alinéa de l'article 41-4 du code de procédure pénale fixe les modalités de la prescription *acquisitive* : « si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de six mois à compter de la décision de classement ou de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence, les objets non restitués deviennent propriété de l'État, sous réserve des droits des tiers. Il en est de même lorsque le propriétaire ou la personne à laquelle la restitution a été accordée ne réclame pas l'objet dans un délai d'un mois à compter d'une mise en demeure adressée à son domicile ».

² Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

³ Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

⁴ Réponse de l'AGRASC au questionnaire.

« Cette insuffisance d'ajustement complique naturellement le travail de l'Agence puisqu'il est évidemment exclu de réaliser un quelconque mouvement de débit, c'est-à-dire de restituer des sommes, si elles n'ont pas été préalablement identifiées (l'Agence ne peut évidemment prendre le risque de restituer des sommes qu'elle n'aurait pas préalablement reçues, c'est-à-dire de payer les uns avec l'argent des autres !) »¹.

Depuis 2011, grâce au travail de l'Agence et à une amélioration de la qualité des informations transmises par les greffes, le taux d'ajustement est passé de 85 % à 90 %.

Une réponse partielle à cette difficulté a été apporté par la loi de juin 2016² qui prévoit que les sommes saisies *« dont l'origine ne peut être déterminée sont transférées à l'État à l'issue d'un délai de quatre ans après leur réception »*.

Les problèmes d'ajustement comme de réduction des délais de transmission des décisions des juridictions pourraient être en partie au moins résolus par le raccordement de l'AGRASC au logiciel relatif à la chaîne pénale *« Cassiopée »*.

Dans son premier rapport annuel, en 2011, l'AGRASC soulignait qu'un accès (en consultation uniquement) à Cassiopée lui permettrait d'éviter de devoir solliciter les greffes des juridictions pour obtenir des informations complémentaires sur des décisions³.

Aussi, les agents de l'AGRASC appellent les greffes des tribunaux pour demander un accès aux informations contenues dans l'application grâce à des copies d'écran.

La loi du 3 juin 2016⁴ a prévu que l'Agence a accès à Cassiopée. Pour être effectif, cet accès nécessite une délibération de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et un décret en Conseil d'État. Saisie au début de l'année 2017, elle devrait délibérer au mois de mars 2017. Il ne manquera alors plus que le décret en Conseil d'État pour permettre un raccordement effectif.

Six ans après sa demande initiale, l'AGRASC devrait enfin avoir accès à ce fichier.

Plus généralement, l'AGRASC regrette *« l'absence d'accès à certains fichiers nécessaires à l'identification de biens mobiliers et immobiliers, y compris les comptes bancaires. Seul cet accès permettrait à l'Agence d'exercer de manière*

¹ Ibid.

² Article 84 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

³ En effet, l'AGRASC exécute les décisions de confiscation et centralise les sommes saisies : il faut ensuite les liquider, les gérer et, le cas échéant, les restituer ; c'est pourquoi l'Agence a notamment besoin des qualifications pénales et de l'adresse des personnes concernées.

⁴ Article 84 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

effective les missions de Bureau de recouvrement des avoirs qui lui sont confiées par la loi ».

Ces situations sont réglées au cas par cas, et, en fonction des services ou ministères concernés.

Recommandation n° 5 : donner à l'AGRASC un accès (en consultation) au logiciel Cassiopée, comme le prévoit désormais l'article 706-161 du code de procédure pénale, et, plus généralement, favoriser son accès aux bases de données utiles à son action afin de renforcer son efficacité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 février 2017, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a entendu une communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je vous présente aujourd'hui les principales conclusions du contrôle que j'ai mené en 2016 sur l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

Cette agence récente a été créée par la loi du 9 juillet 2010 qui visait, plus largement, à améliorer l'efficacité de la réponse pénale en simplifiant les modalités de saisies et de confiscations du patrimoine des délinquants.

En 2010, le diagnostic posé, notamment par notre collègue député Jean-Luc Warsmann, était assez préoccupant, puisqu'il concluait en particulier à l'absence de gestion des avoirs saisis, notamment des véhicules, dont les frais de gardiennage reposaient sur les juridictions, entraînant des frais de justice particulièrement élevés.

Plus généralement, il faut souligner que l'objectif même de l'ensemble des dispositions concernant la saisie et la confiscation, dont l'AGRASC est un rouage essentiel, consiste à faire en sorte que le crime ne paie pas. L'AGRASC a choisi comme devise « nul ne doit tirer profit de son délit ». Et cette dimension me semble cruciale : les témoignages que j'ai pu recueillir insistent sur le fait que dans certains milieux (trafic de drogues, criminalité organisée), alors que la peine d'emprisonnement fait partie du jeu, comme un « risque du métier », la confiscation des biens, des immeubles, des comptes bancaires, qui remet en cause la motivation même de l'acte délictueux, a, semble-t-il, beaucoup plus d'effets sur les personnes concernées.

L'Agence est chargée, sur mandat de justice :

- de la gestion centralisée de toutes les sommes saisies lors des procédures pénales (il s'agit des sommes d'argent mais aussi des comptes bancaires) ;

- de la gestion des biens saisis ou confisqués qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration – l'AGRASC dispose du monopole pour immeubles confisqués et elle en assure à ce titre l'entretien, la conservation et la mise en vente ; dans le cas des biens meubles qui lui sont confiés, l'AGRASC fait appel aux commissaires aux ventes, à des huissiers de justice, en fonction du type de biens ;

- de la publication des saisies pénales immobilières.

Outre ces tâches de gestion des biens, elle peut assister les magistrats dans son domaine de compétence, promouvoir les bonnes pratiques, ou encore assister, à sa demande, une autorité étrangère. C'est elle qui suit les décisions de confiscation et permet leur exécution. Elle s'occupe également des restitutions et à ce titre, elle informe les créanciers publics et sociaux de la situation de l'intéressé, leur permettant de récupérer les sommes dues.

L'activité de l'AGRASC s'est avérée particulièrement dynamique depuis sa création, et cette situation s'accroît encore en raison de la « temporalité judiciaire » qui voit des saisies devenir restitution ou confiscation. Ainsi, en 2015, l'AGRASC a géré plus de 23 000 biens meubles saisis, pour une valeur estimée à plus de 1,5 milliard d'euros. Cela représente une hausse de 30 % du nombre de biens meubles saisis par rapport à 2011. En matière immobilière également, alors que 200 immeubles avaient été saisis en 2011, en 2015, ce sont 730 immeubles qui l'ont été. De même s'agissant des confiscations et des restitutions d'immeubles : 52 immeubles ont été confisqués en 2015 (à la suite d'une saisie préalable) contre 26 en 2011.

Sans préjuger des décisions des juridictions, on peut s'attendre à la poursuite de cette montée en puissance des confiscations, à mesure que se termineront les affaires dans lesquelles des biens immobiliers ont été saisis.

L'agence demeure une administration de taille modeste, puisqu'elle compte 27 agents d'horizons différents (des magistrats, des agents des finances publiques, des douanes, de la police ou de la gendarmerie ou encore du ministère de la justice). L'origine de ses agents montre le positionnement pluridisciplinaire de l'agence. En effet, elle travaille avec les juridictions mais aussi avec les services de police judiciaire. À ce titre, devraient être étudiées les modalités d'un rapprochement de l'AGRASC avec la plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), créée en 2005, qui est chargée de l'identification des biens des délinquants, en vue de leur saisie ou de leur confiscation. Un tel rapprochement permettrait d'éviter des doublons dans une matière nécessitant une spécialisation croissante et pourrait faciliter la coopération internationale en évitant de proposer à nos partenaires deux points d'entrée différents en la matière.

En outre, le montant des saisies enregistrées par la PIAC sert d'indicateurs de performance pour les services de police judiciaire, ce qui conduit à une discordance des chiffres. Les services de police auraient tendance à annoncer des montants de saisies extraordinaires qui ne se traduisent pas dans les confiscations en raison de leur surévaluation initiale.

Plus généralement, malgré la création de l'AGRASC, le paysage demeure morcelé : seules les confiscations de numéraires, de comptes bancaires et d'immeubles passent obligatoirement par l'AGRASC. Ce n'est pas le cas en matière mobilière, où le service des domaines ou le comptable

public interviennent. Cette situation conduit à une absence de suivi national des chiffres relatifs à l'ensemble des saisies et des confiscations.

Je tiens à souligner que malgré des effectifs modestes, le professionnalisme et la réactivité de l'Agence sont reconnus et salués par les « usagers » de l'AGRASC, en particulier les magistrats qui apprécient le soutien ainsi apporté dans une matière particulièrement technique et chronophage.

Les modalités de financement de l'AGRASC sont inhabituelles ; l'agence perçoit notamment les intérêts résultant du placement des sommes saisies sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations et une partie (plafonnée) des confiscations prononcées et gérées par l'AGRASC.

Au-delà du plafond, le produit des confiscations est versé au budget général de l'État ou, dans le cas où il s'agit d'affaires liées au trafic de stupéfiants, à la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) par le biais d'un fonds de concours. La Mildeca elle-même finance des projets, proposés par les services de police judiciaire, concourant à l'amélioration de la lutte contre le trafic de drogues.

Entre 2011 et 2015, l'AGRASC a ainsi versé près de 16 millions d'euros au budget général et 25 millions d'euros à la Mildeca.

Par ce financement original, à partir de 2012, l'AGRASC a réussi à s'autofinancer, en particulier grâce aux intérêts du placement des sommes saisies : en 2015, ces intérêts représentent en effet plus de 7 millions d'euros, soit les trois quarts des recettes de l'AGRASC.

En 2015, le budget de l'AGRASC s'est élevé à 5,4 millions d'euros. Aussi, entre 2012 et 2015, l'Agence a augmenté son fonds de roulement, qui a atteint, en 2015, environ 8 millions d'euros.

Cette bonne situation financière a fait des envieux : alors qu'à sa création, l'AGRASC devait seulement « veiller à l'abondement du fonds de concours » de la Mildeca, elle finance désormais également le fonds de protection des « repentis », dont le bénéfice a été récemment étendu, sous certaines conditions, aux témoins et aux victimes de la traite des êtres humains et elle peut financer la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées.

Il me semble, mes chers collègues, qu'il faut arrêter d'élargir les champs de l'action publique qui peuvent être financés par l'AGRASC, pour éviter de tuer la « poule aux œufs d'or ».

Malgré l'existence du fonds de concours « drogues », qui vise à accroître les moyens des enquêteurs en matière de lutte contre le trafic de drogues, malgré également la possibilité pour les magistrats d'attribuer directement aux services de police judiciaire des biens meubles saisis (des véhicules, des drones, des machines à laver...), malgré donc ces deux dispositifs « incitatifs », le conseil d'administration de l'AGRASC a décidé

d'opérer, en 2015 puis en 2016, un prélèvement sur son fonds de roulement, pour un montant total de 12 millions d'euros pour financer des moyens supplémentaires de lutte contre la délinquance et la criminalité organisée proposées par le ministère de la justice et les trois directions chargées de missions de police judiciaire. Rappelons à ce titre que des représentants de ces mêmes directions siègent au conseil d'administration de l'AGRASC et que le ministère de la justice est une des tutelles de l'AGRASC (avec le ministère du budget).

Ainsi, en 2015, ont été financés 47 capteurs biométriques, 30 véhicules banalisés, plus de 70 000 kits buccaux ADN, 500 terminaux radio nouvelle génération pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS). Les crédits versés en 2015 au ministère de la justice (2,4 millions d'euros) ont dû être reportés en 2016 et visaient à l'acquisition d'un serveur fax pour le tribunal de grande instance de Bobigny ou l'équipement des juridictions en tablettes.

Cette situation doit cesser.

Les besoins des services de police judiciaire comme des juridictions sont indéniables, mais cette méthode est particulièrement opaque et contraire aux principes budgétaires. C'est au Gouvernement puis au Parlement de prendre leurs responsabilités pour doter ces services des moyens dont ils ont besoin. Je demeure assez circonspect sur le caractère prétendument incitatif de cette mesure. Un véritable suivi des saisies, pour les services enquêteurs, tout au long de la procédure judiciaire pourrait être plus performant.

Je terminerai en évoquant les principaux défis qui attendent l'AGRASC : elle devra parvenir à contenir les frais de gestion en matière immobilière, ce qui pourrait nécessiter une redéfinition de ses méthodes de travail, voire de ses pouvoirs. Rappelons que si moins de 2 % du nombre de saisies concernent des biens immobiliers, les saisies immobilières représentent plus de 40 % des enjeux financiers pour l'AGRASC.

Plus généralement, l'action de l'AGRASC pourrait être facilitée par la coopération de tous les acteurs. Il m'a par exemple été signalé qu'il arrive que les juges du fond omettent de statuer sur les biens saisis ou qu'en l'absence d'accès à divers fichiers des ministères, le travail de l'AGRASC est ralenti. Par exemple, l'absence d'accès à un logiciel interne du ministère de la justice oblige l'AGRASC à appeler les greffes des juridictions pour identifier la provenance des sommes versées sur ses comptes à la Caisse des dépôts et consignations. Cette situation, signalée dès 2011 par l'AGRASC, devrait enfin trouver très prochainement une issue.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La réussite de l'AGRASC montre que la saisie des avoirs criminels ou de leur produit est sans doute plus efficace que les peines de prisons, qui tiennent presque parfois du plan de carrière d'un délinquant.

Ceci dit, vous montrez aussi que de nombreux organismes publics continuent à agir en parallèle de l'AGRASC. Il serait donc souhaitable que ce travail débouche sur des amendements utiles, y compris des amendements supprimant des crédits à ces organismes, afin de provoquer des regroupements avec l'AGRASC. J'avais moi-même porté un amendement, qui a été adopté, visant à interdire le paiement d'une caution en liquide – à la suite d'une affaire où la caution d'un trafiquant de stupéfiants avait été payée en liquide par des dizaines de personnes qui lui étaient liées, dont un grand nombre a récemment fait l'objet d'une mise en examen.

S'agissant de l'affectation des véhicules saisis, la police et la gendarmerie sont-elles prioritaires par rapport aux autres administrations, et avant l'AGRASC elle-même ?

S'agissant des avoirs immobiliers saisis, dont la gestion est plus complexe – dans le cas de copropriétés, de sociétés civiles immobilières etc. – ceux-ci sont-ils gérés en direct ou confiés à un gestionnaire privé, ou encore à France Domaine ? Existe-il une politique active de cessions ?

M. Yannick Botrel. – Le principe d'affectation des saisies me semble également intéressant, et en tout état de cause préférable à une affectation au budget général, qui fait courir le risque que ces saisies s'y perdent, et privent certaines administrations de moyens correspondant précisément à leurs missions.

Je suis quelque peu surpris par les difficultés que rencontre l'AGRASC à accéder aux informations que détiennent d'autres administrations, en raison d'obstacles procéduraux. Nous avons là une illustration des problèmes de la bureaucratie à la française.

Je m'interroge aussi sur le fait que le champ de compétence de l'AGRASC soit limité en matière de confiscation de biens mobiliers, alors qu'il n'est pas limité dans les autres domaines, et que cela ne pose aucun problème. Comment expliquer cette situation ?

M. Marc Laménie. – Pourriez-vous nous donner des précisions sur le champ d'intervention de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) ?

Par ailleurs, les sommes correspondant à la saisie de véhicules dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants n'apparaissent pas très importantes au regard de ce que l'État pourrait potentiellement récupérer. Cela montre qu'il reste beaucoup à faire.

M. Philippe Dallier. – Existe-il un lien direct entre le lieu de l'infraction ou le ressort du tribunal où elle est jugée, et le lieu où les moyens confisqués sont affectés ? Dans ce cas, les forces de police devraient disposer de moyens importants dans le ressort du tribunal de Bobigny.

M. Michel Bouvard. – Je suis partagé entre le principe d'universalité budgétaire et la possibilité d'une affectation, qui représente une forme de

prime à la performance de ceux qui ont contribué à la découverte des infractions.

Comme le rapporteur général, je m'interroge sur la procédure suivie en aval de la confiscation de biens immobiliers : comment et par qui sont-ils gérés ? Existe-t-il un « circuit » unique ou celui-ci est-il adapté en fonction des circonstances ?

Mme Fabienne Keller, présidente. – Je souhaiterais témoigner de l'efficacité de ces mesures : les confiscations sont non seulement plus efficaces qu'une peine de prison – pendant laquelle certains délinquants continuent de mener leurs affaires –, mais elles ont en outre l'avantage d'être sèches, ce qui les rend d'autant plus dissuasives.

Le juge est-il informé du devenir des avoirs dont ils ont prononcé la confiscation ? Cela pourrait être souhaitable, si toutefois la complexité administrative n'y fait pas obstacle.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Pour répondre à la question du rapporteur général concernant les véhicules saisis, en 2015, 663 véhicules ont été attribués par les magistrats aux services d'enquête sur environ 30 000 véhicules saisis. L'audition d'une juridiction interrégionale spécialisée (Jirs) nous a permis de constater que ces attributions pouvaient être particulièrement utiles. Il ne s'agit pas toujours de voitures de luxe, bien au contraire : la diversité de voitures saisies permet justement aux enquêteurs de se fondre dans la masse.

S'agissant des saisies immobilières, sur lesquelles vous êtes plusieurs à vous interroger, celles-ci sont gérées directement par les agents de l'AGRASC et, pour anticiper la réponse à notre collègue Michel Bouvard, la gestion de ces immeubles est décidée au cas par cas, en lien avec les professionnels du secteur de l'immobilier, des notaires, des huissiers... Des problématiques lourdes d'entretien et de maintenance peuvent émerger, qui ne concernent d'ailleurs pas que les biens immobiliers : l'agence comptable de l'AGRASC avait évoqué le cas d'un aéronef qui devait être confisqué, dont les coûts de gardiennage auraient été colossaux !

Ces coûts parfois très importants et imprévisibles expliquent la nécessité pour l'AGRASC de disposer d'un fonds de roulement suffisant.

Yannick Botrel souhaitait avoir des précisions concernant les difficultés d'accès aux systèmes d'information que j'évoquais tout à l'heure. Il s'agit principalement du logiciel interne du ministère de la justice, qui s'appelle Cassiopée. Les agents de l'AGRASC n'y ont toujours pas accès ! Cela fait des années que la situation perdure. Pourtant, les agents qui sont originaires des services de la gendarmerie ont bien accès au système d'information de la gendarmerie, et les membres des douanes à leur propre réseau. Mais ce n'est pas le cas des agents du ministère de la justice – ce qui est un comble ! Les demandes d'information aux greffes font perdre un temps précieux.

La Mildeca, au sujet de laquelle s'interrogeait Marc Laménie, est chargée de coordonner et de financer la lutte contre le trafic de drogues.

Philippe Dallier se demandait si un lien existait entre le lieu où les crimes et délits étaient commis et jugés d'une part et les éventuels retours décidés par le conseil d'administration de l'AGRASC d'autre part. Aucune procédure d'attribution des moyens n'est formalisée. On peut imaginer qu'une personne au sein du conseil d'administration a attiré l'attention de ses collègues sur les besoins du tribunal de grande instance de Bobigny. Ces redistributions présentent parfois, de prime abord, une ressemblance avec les « bonnes œuvres » d'une paroisse. Ce caractère anecdotique ne doit pas masquer le fait que ces équipements permettent de faire face à des besoins réels des services d'enquête, par exemple avec l'acquisition de kits ADN.

Fabienne Keller souhaitait savoir si une information était communiquée aux magistrats qui prononçaient des décisions de saisie ou de confiscation. Il faut distinguer entre les juges d'instruction et les procureurs qui saisissent les biens. Les juges du siège statuent alors sur la confiscation. Il est vrai que certains magistrats omettent de statuer, ce qui pose des difficultés dans la suite de la procédure.

La commission a donné acte de sa communication à M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

AGRASC

- M. Charles DUCHAINE, directeur général ;
- Mme Anne KOSTOMAROFF , directrice générale depuis le 31 janvier 2017 ;
- M. Bernard LIDIN, secrétaire général ;
- M. Yves TOUBOULIC, agent comptable.

Conseil supérieur du Notariat

- M. Christian LEFEBVRE, vice-président ;
- Mme Christine MANDELLI, administrateur en charge des relations avec les institutions.

Association française des magistrats instructeurs

- M. Marc-Emmanuel GOUNOT, secrétaire général de l'association française des magistrats instructeurs et vice-président chargé de l'instruction à Lyon.

Direction générale des douanes et des droits indirects

- M. Jean-Paul BALZAMO, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude ;
- Mme Marie MOLES-DELGADO, adjointe du chef du bureau en charge des affaires juridiques et contentieuses ;
- Mme Laurence JACLARD, chargée des relations institutionnelles.

Juridiction interrégionale spécialisée de Paris (JIRS)

- Mme Sylvie ODIER, vice-procureur ;
- M. Baudouin THOUVENOT, juge d'instruction.

Direction générale de la police nationale (DGPN)

- Mme Stéphanie CHERBONNIER, adjointe au conseiller judiciaire ;
- M. Jan JAGIELLO, adjoint au conseiller budgétaire.

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- M Richard LIZUREY, général d'armée, directeur général ;
- M. Laurent BERNARD, chef du bureau de la synthèse budgétaire ;
- M. Romain STIFFEL, chef de la cellule nationale des avoirs criminels.

Caisse des dépôts et consignations

- Mme Élisabeth VIOLA, directrice des services bancaires ;
- M. Jean-Philippe WILLER, directeur de clientèle à la direction des services bancaires ;
- Mme Brigitte LAURENT, directrice des relations institutionnelles.

Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca)

- M. Jean-François PONS, secrétaire général ;
- Mme Fanny HUBOUX, chargée de mission justice.