

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.11.2008
COM(2008) 766 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Produits du crime organisé

Garantir que «le crime ne paie pas»

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	POURQUOI CIBLER LES PRODUITS DU CRIME?.....	3
3.	PROBLÈMES ACTUELLEMENT POSÉS PAR LE CADRE LÉGISLATIF DE L'UNION EUROPÉENNE.....	4
3.1.	Le cadre juridique existant et ses défauts de mise en œuvre.....	4
3.2.	La refonte du cadre juridique de l'Union européenne	6
3.3.	La nécessité de nouvelles dispositions juridiques.....	6
4.	COOPÉRATION ENTRE AUTORITES NATIONALES	8
4.1.	L'établissement de bureaux nationaux de recouvrement des avoirs.....	8
4.2.	Établissement de bureaux de recouvrement des avoirs pleinement efficaces.....	9
4.3.	Coordination entre BRA - le rôle d'Europol et d'Eurojust	10
5.	COOPÉRATION INTERNATIONALE – LA PRISE EN COMPTE DES PAYS TIERS.....	11
6.	MESURES D'ACCOMPAGNEMENT NON LÉGISLATIVES.....	11
6.1.	De nouveaux outils pour des procédures de confiscation plus efficaces	11
6.2.	Un renforcement des enquêtes financières et de l'analyse criminelle financière	12
6.3.	Établissement de statistiques périodiques et comparables sur la confiscation.....	12
7.	CONCLUSION – DIX PRIORITÉS STRATÉGIQUES.....	12

1. INTRODUCTION

La présente communication se concentre sur la confiscation et le recouvrement des produits du crime dans l'Union européenne¹.

Différentes procédures de confiscation des produits du crime existent, voire coexistent dans les États membres de l'Union européenne. Des bureaux nationaux efficaces, chargés de dépister les avoirs concernés, sont la condition sine qua non d'une confiscation atteignant ses objectifs, ainsi que d'une bonne coopération internationale.

L'Union européenne peut apporter une valeur ajoutée:

- (1) en renforçant la cohérence de son cadre juridique et en continuant à l'améliorer;
- (2) en promouvant la coordination, les échanges d'informations et la coopération entre bureaux nationaux;
- (3) en contribuant à la création de nouveaux instruments d'identification et de dépistage des avoirs;
- (4) en facilitant l'application effective des décisions de gel et de confiscation;
- (5) en favorisant la coopération avec les pays tiers, par la ratification de conventions et la promotion d'accords de partage des avoirs;
- (6) en aidant les partenaires, par des programmes de financement européen, à concevoir de nouvelles initiatives.

2. POURQUOI CIBLER LES PRODUITS DU CRIME?

Pour porter un coup d'arrêt aux activités relevant de la criminalité organisée, il est essentiel de priver leurs auteurs des produits générés par ces activités. Les organisations criminelles constituent des réseaux internationaux à grande échelle et tirent des profits substantiels de leurs diverses activités. Ces profits sont ensuite blanchis et réinjectés dans l'économie légale.

L'efficacité des dispositifs nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et la coopération internationale en la matière revêtent une importance cruciale. Cependant, même lorsque les membres d'organisations criminelles ont pris soin de blanchir le produit de leurs activités, il reste toujours possible d'identifier leurs avoirs via les cellules de renseignement financier et au moyen d'enquêtes, puis de procéder à leur saisie et à leur recouvrement.

La confiscation et le recouvrement des avoirs d'origine criminelle constituent des outils très efficaces de lutte contre la criminalité organisée, qui est essentiellement motivée par la

¹ Elle s'appuie sur les conclusions de réunions informelles d'experts avec la Commission, sur les contacts pris avec les autorités des États membres, sur les conclusions d'une conférence paneuropéenne relative aux bureaux de recouvrement des avoirs et sur les conclusions préliminaires d'une étude de la Commission relative à la confiscation des produits du crime dans les États membres (non encore publiée).

recherche du profit². La confiscation empêche, en effet, que ces richesses ne puissent être utilisées pour financer d'autres activités criminelles, mettre à mal la confiance placée dans le système financier et corrompre la société légitime. En confortant l'idée que «le crime ne paie pas», elle exerce un effet dissuasif³, susceptible de réduire l'influence des modèles négatifs sur les communautés locales. Dans certains cas, les mesures de confiscation permettent en outre de cibler les décideurs des organisations criminelles, qui font rarement l'objet d'enquêtes et de poursuites.

Jusqu'à présent, le nombre global de confiscations opérées dans l'Union européenne est resté relativement limité, et les montants recouverts sont modestes, surtout en comparaison des revenus estimatifs des organisations criminelles. Un recours accru aux procédures de confiscation serait, par conséquent, souhaitable.

3. PROBLÈMES ACTUELLEMENT POSÉS PAR LE CADRE LÉGISLATIF DE L'UNION EUROPÉENNE

Quatre décisions-cadres de droit européen visant à garantir une approche commune en matière de confiscation sont actuellement mises en œuvre au niveau national. Cette mise en œuvre pose des problèmes pour trois d'entre elles.

3.1. Le cadre juridique existant et ses défauts de mise en œuvre

La *décision-cadre 2001/500/JAI*⁴ a harmonisé certaines dispositions nationales relatives à la confiscation et aux sanctions pénales applicables au blanchiment de capitaux. Globalement, elle a été assez bien transposée dans la plupart des États membres.

La *décision-cadre 2003/577/JAI*⁵ applique le principe de la reconnaissance mutuelle aux décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve. Sa transposition par les États membres accuse toutefois des retards importants. La Commission ne dispose que de très peu d'informations quant à l'application concrète des dispositions visant à garantir que des biens ou des éléments de preuve situés dans un État membre puissent être gelés par décision d'une autorité judiciaire d'un autre État membre transmise directement à l'autorité judiciaire d'exécution via un certificat ad hoc. Il semblerait que ce certificat par lequel demander l'exécution de décisions de gel soit plutôt difficile à compléter et ne contienne pas tous les champs nécessaires. Aussi les autorités judiciaires tendent-elles à en revenir aux formulaires-types d'entraide judiciaire. Si cette tendance devait se poursuivre, la décision-cadre n'aurait pas atteint pleinement ses objectifs.

² Dans ses conclusions, le Conseil Justice et affaires intérieures des 12 et 13 juin 2007 invitait les États membres à «faire porter l'essentiel de leurs efforts sur les aspects financiers des enquêtes et poursuites, par exemple les saisies d'avoirs».

³ Une étude conduite en 2007 par le ministère britannique de l'intérieur sur le trafic de drogue a montré que, du point de vue des criminels, la confiscation constituait un sérieux moyen de dissuasion.

⁴ Décision-cadre 2001/500/JAI du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, JO L 182 du 5.7.2001, p. 1.

⁵ Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

La *décision-cadre 2005/212/JAI*⁶ vise à garantir l'instauration, par les États membres, de règles efficaces en matière de confiscation, y compris en ce qui concerne la charge de la preuve quant à l'origine des avoirs concernés. Le rapport de mise en œuvre publié par la Commission en décembre 2007⁷ a toutefois montré que la plupart des États membres tardaient à mettre en place les mesures qui permettraient une confiscation à plus grande échelle. Il apparaît que les dispositions du texte ne sont pas claires et que ce manque de clarté conduit à une transposition fragmentaire. En outre, la décision-cadre laisse aux États membres une certaine marge de manœuvre quant aux critères à appliquer aux fins de la confiscation élargie, ce qui peut, de facto, avoir limité la portée de la reconnaissance mutuelle. Ainsi, les autorités nationales compétentes n'exécutent les décisions de confiscation arrêtées par un autre État membre que sous réserve qu'elles soient fondées sur le ou les mêmes motifs de confiscation que ceux appliqués par leur propre État membre.

La *décision-cadre 2006/783/JAI*⁸ applique le principe de la reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation. Une meilleure coordination est toutefois nécessaire entre les critères susmentionnés régissant la confiscation élargie et les dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation. En vertu de ces dernières, l'un des motifs valables de non-reconnaissance ou de non-exécution d'une décision de confiscation est que celle-ci ne relève pas de l'option ou des options adoptées et intégrées dans son droit interne par l'État d'exécution au titre de la décision-cadre 2005/212/JAI. En outre, la décision cadre 2006/783/JAI ne semble s'appliquer qu'aux décisions de confiscation arrêtées dans le cadre de procédures pénales. Par conséquent, les décisions de confiscation arrêtées dans le cadre de procédures de confiscation de droit civil ou d'une utilisation étendue de compétences fiscales ne seront pas nécessairement exécutées par tous les États membres. Cette question de la reconnaissance mutuelle est très pertinente, parce que les procédures de ce type sont de plus en plus utilisées, notamment dans les pays de common law, et qu'elles permettent de s'attaquer très efficacement aux produits du crime organisé. Il est trop tôt pour apprécier si la transposition de cette décision-cadre en droit national souffre d'éventuels retards.

Outre les décisions-cadres susmentionnées, le *deuxième protocole*⁹ à la *convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*¹⁰, qui devrait entrer en vigueur d'ici à la fin de cette année, prévoit des mesures de confiscation ainsi qu'une coopération opérationnelle avec les États membres en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment de capitaux, y compris sous forme de confiscation. En outre, la *proposition de décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures*

⁶ Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime, JO L 68 du 15.3.2005, p. 49.

⁷ Rapport de la Commission sur la base de l'article 6 de la décision-cadre du Conseil du 24 février 2005 concernant la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime (2005/212/JAI), COM(2007) 805.

⁸ Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, JO L 328 du 24.11.2006, p. 59.

⁹ Deuxième protocole, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 221 de 19.7.1997, p. 12.

¹⁰ Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 316 du 27.11.1995, p. 49.

*pénales*¹¹, qui devrait être officiellement adoptée d'ici à la fin de cette année, prévoit des règles relatives au suivi des décisions de gel arrêtées en vertu de la décision-cadre 2003/577/JAI. Elle reprend également certaines dispositions du protocole de 2001 à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale¹².

3.2. La refonte du cadre juridique de l'Union européenne

En conclusion, les actes législatifs en vigueur n'ont été que partiellement transposés. Certaines dispositions des décisions-cadres ne sont pas très claires, avec pour résultat que leur transposition en droit national est inégale. L'absence de coordination entre, d'une part, les critères régissant la confiscation élargie et, d'autre part, les dispositions relatives à l'exécution des décisions de confiscation dans un autre État membre peuvent lourdement affecter la reconnaissance mutuelle. Certaines questions se posent en outre de manière très pertinente en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation arrêtées dans le cadre de procédures de confiscation de droit civil ou d'une utilisation étendue de compétences fiscales. Or, il est essentiel de disposer de mécanismes de gel et de confiscation rapides et efficaces des avoirs situés à l'étranger. Eu égard aux considérations qui précèdent, il conviendrait d'envisager une refonte du cadre juridique européen en vigueur. Outre qu'il serait conforme à la politique de simplification et d'amélioration de la législation appliquée par l'Union européenne, cet exercice permettrait de renforcer la clarté et la cohérence des textes existants.

3.3. La nécessité de nouvelles dispositions juridiques

Outre la refonte du cadre juridique en vigueur, la Commission examinera l'opportunité d'étendre certains concepts juridiques et d'instaurer de nouvelles règles, de manière à accroître les possibilités de confiscation. Dès lors que les mesures de confiscation (comme le renversement de la charge de la preuve) peuvent affecter certains droits fondamentaux (tels que le droit de propriété et le droit de recours effectif), il est nécessaire d'opter pour une approche équilibrée et de prévoir des garanties appropriées. Sur la base de ce qui se pratique dans les États membres, les idées ci-dessous pourraient être soumises à débat.

3.3.1. Confiscation sans condamnation pénale (confiscation civile)

Dans la plupart des États membres, la confiscation est une sanction liée à une condamnation pénale. Un nouvel instrument juridique pourrait toutefois prévoir des cas dans lesquels la confiscation intervient sans condamnation pénale préalable (ce qui transposerait ainsi la recommandation 3 du groupe d'action financière (GAFI)¹³ en droit européen). Par exemple:

¹¹ Proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, COM (2003) 688 final du 14.11.2003.

¹² Acte du Conseil du 16 octobre 2001 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, le protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 326 du 21.11.2001, p. 1.

¹³ La recommandation 3 des quarante recommandations du GAFI encourage les pays à envisager d'adopter des mesures de confiscation «sans condamnation pénale préalable» ou «des mesures faisant obligation à l'auteur présumé de l'infraction d'établir la preuve de l'origine licite des biens présumés passibles de confiscation».

i) lorsqu'il est soupçonné que les avoirs concernés sont le produit de graves infractions, compte tenu de leur disproportion par rapport aux revenus déclarés de leur propriétaire et du fait que celui-ci entretient habituellement des contacts avec des personnes connues pour leurs agissements criminels. Dans ce cas, une procédure pourrait être engagée devant un tribunal civil (qui pourrait ordonner la confiscation des avoirs), sur la base de l'hypothèse, apparaissant comme la plus probable après examen des preuves, selon laquelle les avoirs en question pourraient être le produit d'activités criminelles. La charge de la preuve est alors inversée, et il incombe à l'auteur présumé des infractions d'établir la preuve de l'origine licite de ses avoirs;

ii) lorsque la personne soupçonnée de certaines infractions graves est décédée, en fuite depuis un certain temps ou ne peut, pour tout autre motif, faire l'objet de poursuites;

iii) dans certains cas, lorsque de l'argent liquide est saisi par les autorités douanières en violation du règlement communautaire relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté¹⁴. Une décision administrative pourrait habiliter ces autorités à retenir les sommes d'un montant supérieur à 10.000 EUR qui n'ont pas été déclarées à l'entrée dans l'UE ou à la sortie de l'UE. Cependant, si ces sommes doivent être confisquées (par exemple, en tant que produit d'une opération d'évasion fiscale), une décision de justice est nécessaire en dernier ressort. Le fait que l'évasion fiscale n'est pas poursuivie au pénal dans tous les États membres constitue peut-être un nouvel argument en faveur de la confiscation civile.

3.3.2. *Création d'une nouvelle infraction pénale pour détention d'avoirs «injustifiés»*

Différentes procédures juridiques existent, voire coexistent dans les États membres (confiscation pénale, confiscation civile, utilisation de leurs pouvoirs par les autorités fiscales), qui poursuivent toutes le même objectif de saisie des produits du crime. Dans certains États membres, la confiscation ne peut avoir lieu en l'absence de condamnation pénale préalable.

Une nouvelle infraction pénale pour détention d'actifs «injustifiés» pourrait être créée. Elle permettrait de s'attaquer aux produits du crime lorsque les avoirs concernés sont disproportionnés par rapport aux revenus déclarés de leur propriétaire et que celui-ci entretient habituellement des contacts avec des personnes connues pour leurs agissements criminels. La différence avec l'option envisagée au point i) ci-dessus est que la procédure devrait être engagée devant un tribunal pénal et que la charge de la preuve ne serait pas totalement renversée¹⁵.

3.3.3. *Garantir la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation*

Une autre solution consisterait à garantir la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation arrêtées par d'autres États membres, même lorsque ces décisions sont fondées sur des procédures qui ne sont pas applicables dans l'État d'exécution (par exemple, des procédures de confiscation civile ou des procédures prévoyant une utilisation étendue de compétences fiscales). Il conviendrait toutefois

¹⁴ Règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté, JO L 309 du 25.11.2005, p. 9.

¹⁵ Ce nouveau type d'infraction pénale a été créé en France et se révèle très efficace.

de reconnaître que ces cas de reconnaissance mutuelle pourraient devoir être soumis à des conditions supplémentaires.

3.3.4. *Extension du champ d'application de la confiscation obligatoire*

La confiscation obligatoire pourrait être appliquée à la suite de condamnations prononcées dans le cas de certaines infractions graves dont les organisations criminelles tirent de substantiels profits. La liste des infractions contenue dans la décision-cadre sur la confiscation élargie pourrait servir de base et être étendue à d'autres infractions.

3.3.5. *Veiller à ce que l'obligation de fournir des informations sur les comptes bancaires soit effectivement appliquée*

Une refonte pourrait être l'occasion d'inclure, dans le nouveau cadre juridique, les dispositions du protocole de 2001 précédemment mentionné, qui n'a pas encore été ratifié par un nombre suffisant de pays et qui n'est pas encore entré en vigueur. Ce protocole prévoit que les autorités des États membres doivent fournir des informations sur les comptes et opérations bancaires de certaines personnes identifiées et ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de coopérer dans ce contexte. L'application effective de ces dispositions faciliterait grandement le dépistage des avoirs d'origine criminelle dans d'autres États membres. Remplacer le protocole par des dispositions intégrées au nouveau cadre juridique relatif à la confiscation permettrait à la Commission de donner un coup d'accélérateur aux efforts déployés en la matière et de les rendre ainsi pleinement efficaces.

4. COOPÉRATION ENTRE AUTORITES NATIONALES

Les produits du crime sont de plus en plus souvent acquis dans des pays autres que ceux où les organisations criminelles opèrent normalement ou que ceux où les condamnations pénales sont prononcées. Cette situation rend plus difficile l'identification et la saisie des avoirs d'origine criminelle. Il est donc essentiel d'instaurer une bonne coopération entre les autorités nationales et un échange rapide d'informations, afin d'augmenter au maximum les possibilités de confiscation des produits du crime.

4.1. **L'établissement de bureaux nationaux de recouvrement des avoirs**

Les bureaux de recouvrement des avoirs (BRA) facilitent le dépistage des avoirs d'origine criminelle, participent aux procédures de confiscation, assurent la bonne gestion des avoirs saisis et servent de points de contact centraux pour les activités de confiscation au niveau national.

Actuellement, de tels bureaux n'existent pas dans tous les États membres de l'UE¹⁶ et, là où ils existent, ils présentent des différences notables en termes de structure, de pouvoirs et de pratiques. La coopération entre autorités nationales dans ce domaine passe principalement par

¹⁶ Des BRA à part entière n'ont été créés qu'en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Estonie, en France, en Irlande, aux Pays-Bas et à Royaume-Uni.

le réseau informel CARIN (spécialistes des services policiers et judiciaires en matière de recouvrement et de confiscation des avoirs)¹⁷.

Fort de la réussite du réseau CARIN, le Conseil a arrêté sa décision 2007/845/JAI relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres¹⁸ en décembre 2007. Celle-ci vise à assurer que les États membres instituent ou désignent, pour le 18 décembre 2008 au plus tard, des bureaux nationaux de recouvrement des avoirs qui joueront le rôle de points de contact nationaux pour les activités en matière de confiscation. Ceux-ci devront notamment promouvoir, par une coopération renforcée, le dépistage le plus rapide possible des avoirs d'origine criminelle. En particulier, les BRA devront être en mesure de coopérer efficacement avec les cellules de renseignement financier et les autorités judiciaires. À cet égard, une formation devra être progressivement fournie aux autorités judiciaires traitant du dépistage et de la confiscation des avoirs.

4.2. Établissement de bureaux de recouvrement des avoirs pleinement efficaces

À brève échéance, les États membres devraient convenir des meilleures modalités pratiques pour la création de BRA au niveau national, des pouvoirs dont ces bureaux doivent disposer pour dépister et geler les avoirs du crime avec efficacité, ainsi que des possibilités d'échange d'informations qu'il convient de leur donner.

Pour soutenir cet effort, une conférence paneuropéenne de haut niveau sur les BRA a eu lieu en mars 2008¹⁹. Pour donner suite à ses conclusions, l'échange des meilleures pratiques sera encouragé et les États membres recevront une assistance à la création des bureaux de recouvrement des avoirs, notamment par l'organisation, sur demande, de visites réciproques d'experts nationaux en 2009 et 2010. Compte tenu des conclusions et des travaux de CARIN, les principales recommandations concernant la création de bureaux de recouvrement des avoirs pleinement efficaces sont les suivantes:

4.2.1. Structure des BRA

Les BRA devraient avoir une structure pluridisciplinaire réunissant des spécialistes des services policiers, judiciaires, fiscaux, sociaux et douaniers, ainsi que de tout autre service compétent. Ces représentants devraient être en mesure d'exercer leurs pouvoirs habituels et de révéler des informations à l'intérieur du bureau de recouvrement des avoirs sans être liés par le secret professionnel. Les bureaux devraient être dûment financés et fournir un point d'entrée central pour toutes les demandes d'assistance provenant d'autres pays. Ils devraient recueillir toutes les statistiques appropriées sur les gels et confiscations d'avoirs. Lorsqu'ils ne gèrent pas directement les avoirs saisis, ils devraient au minimum collecter des informations sur ces avoirs auprès des autorités qui en assurent la gestion.

¹⁷ CARIN, réseau soutenu par la Commission européenne et par Europol, associe des spécialistes de 40 pays, dont 26 États membres de l'UE. Il a pour objectifs l'échange des meilleures pratiques et l'amélioration de la coopération inter-agences dans les dossiers transfrontaliers.

¹⁸ Décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime, JO L 332 du 18.12.2007, p. 103.

¹⁹ Organisée par Europol et les gouvernements autrichiens et belges, avec le soutien de la Commission européenne, dans le cadre du programme de financement intitulé «Prévenir et combattre la criminalité» (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

4.2.2. *Échange d'informations entre BRA*

Les BRA devraient échanger des informations avec rapidité, le cas échéant dans les délais prévus par la décision cadre 2006/960/JAI²⁰. Les possibilités juridiques d'un échange spontané d'informations entre les différents bureaux devraient être examinées de manière approfondie. Des clarifications devraient être fournies sur les informations pouvant être obtenues de tout bureau sans devoir passer par les procédures d'entraide judiciaire. Les certificats de demande d'exécution des décisions de gel et de confiscation dans d'autres États membres et les formulaires d'entraide judiciaire devraient être révisés, dans l'optique d'une utilisation plus aisée. Des lignes directrices détaillées sur la façon de remplir ces documents devraient être fournies. Un canal de communication sécurisé et standardisé devrait être établi entre les BRA.

4.2.3. *Pouvoirs à conférer aux BRA*

Les BRA devraient pouvoir accéder à toutes les bases de données pertinentes²¹, y compris celles contenant l'information financière (idéalement, les registres administrés par les banques centrales au niveau national), afin d'identifier et de dépister les avoirs d'origine criminelle; ils devraient disposer des pouvoirs coercitifs nécessaires pour obtenir ces informations. Ils devraient avoir le pouvoir de geler provisoirement des avoirs (par exemple, pour une durée minimum de 72 heures), afin d'empêcher la disparition des produits du crime entre l'identification de ceux-ci et l'exécution d'une décision judiciaire de gel ou de confiscation. Ils devraient également pouvoir mener des enquêtes conjointes avec d'autres autorités.

Différentes pratiques existent dans les États membres en ce qui concerne la destination des avoirs confisqués et recouverts²². Il est souhaitable de promouvoir les pratiques qui ont fait la preuve de leur efficacité au niveau national.

4.3. **Coordination entre BRA - le rôle d'Europol et d'Eurojust**

Le niveau de la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs conditionnera la bonne exécution des décisions de gel et de confiscation. Une fois les BRA désignés ou institués dans tous les États membres, leurs activités devraient être soutenues et coordonnées afin de faciliter l'échange rapide d'informations sur la situation géographique et la propriété des avoirs d'origine criminelle.

La possibilité devrait être étudiée de confier ce rôle de coordination à Europol, dont le Criminal Assets Bureau a déjà aidé, avec un taux de réussite considérable, les enquêteurs financiers. En 2007, il a assisté 133 enquêtes visant à dépister des produits du crime, et il a offert ses compétences spécialisées à divers bureaux de recouvrement des avoirs. Les autorités

²⁰ 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 (JO L 386 du 18.12.2006, p. 89).

²¹ Toute base accessible ou non au public, comme: le cadastre, le registre de l'immatriculation des véhicules, le casier judiciaire, ainsi que les bases de données des établissements financiers, de la police, de l'administration fiscale, des organes de sécurité sociale, etc.

²² Par exemple, au Royaume-Uni, les avoirs sont partagés entre les autorités qui ont contribué à leur recouvrement, tandis qu'en Italie, ils sont souvent remis à des ONG pour qu'elles les utilisent à des fins sociales.

nationales devraient associer davantage Eurojust à leur travail, afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation. En 2007, sur plus de 1000 dossiers traités par Eurojust, 30 se rapportaient à cette matière.

5. COOPÉRATION INTERNATIONALE – LA PRISE EN COMPTE DES PAYS TIERS

La confiscation des produits du crime est une problématique de dimension mondiale, les organisations criminelles continuant d'acquérir des avoirs légaux aussi bien dans l'UE que dans d'autres régions du monde. Une étroite coopération internationale en matière de confiscation des produits du crime devrait être développée non seulement entre États membres de l'Union européenne, mais aussi avec les pays tiers. Les instruments juridiques européens existants n'abordent pas ces aspects de manière suffisamment approfondie.

Toutefois, un certain nombre de conventions internationales comportent des dispositions sur la confiscation des produits du crime, qui visent à promouvoir la coopération internationale en matière d'identification, de dépistage, de gel et de confiscation des avoirs d'origine criminelle. Les plus pertinents de ces instruments sont la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, la convention des Nations unies contre la corruption et les conventions du Conseil de l'Europe sur le blanchiment de capitaux et la confiscation (les «conventions de Strasbourg»). Plusieurs dispositions importantes de ces conventions ne sont pas encore incorporées dans la législation européenne. La Commission poursuivra ses efforts afin d'obtenir que l'Union et ses États membres ratifient et mettent en œuvre ces conventions sans tarder et afin d'encourager les pays tiers à faire de même.

Des initiatives concernant le recouvrement et la confiscation des avoirs suivent également leur cours dans plusieurs enceintes internationales comme le G8, les Nations unies et la Banque mondiale.

La coopération internationale en matière de confiscation n'est pas toujours satisfaisante, en raison d'une volonté de coopérer fluctuante. Il est nécessaire de promouvoir une coopération plus proactive avec les pays tiers, notamment en promouvant des accords de partage des avoirs englobant la confiscation en valeur, de même qu'une diffusion des meilleures pratiques. La recommandation n° 38 du GAFI et sa note d'interprétation encouragent les pays à mettre en place des mécanismes de coordination des procédures de saisie et de confiscation, en ce compris le partage des avoirs confisqués. La convention du Conseil de l'Europe de 2005 contient des dispositions semblables. La Commission pourrait promouvoir l'échange des meilleures pratiques entre les États membres en cette matière.

6. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT NON LÉGISLATIVES

6.1. De nouveaux outils pour des procédures de confiscation plus efficaces

Afin de faciliter les demandes d'identification et de dépistage des avoirs, chaque BRA devrait pouvoir accéder aux registres centralisés au niveau national. Dans les cas où ces registres n'existent pas, les États membres devraient être encouragés à les constituer.

Il conviendrait également d'étudier les moyens d'améliorer la disponibilité de l'information concernant les décisions de gel et de confiscation encore pendantes dans l'Union européenne, notamment par la création d'une liste. On pourrait ainsi plus facilement suivre l'avancement

général des procédures de gel et de confiscation et établir des statistiques sur le temps nécessaire à l'exécution de ces décisions.

6.2. Un renforcement des enquêtes financières et de l'analyse criminelle financière

Ces techniques sont au cœur de la lutte contre la criminalité organisée et le financement du terrorisme. En promouvant dans tous les États membres de l'Union un usage plus étendu des enquêtes financières et de l'analyse criminelle financière²³ en tant que techniques policières, on améliorera l'identification et le dépistage des produits du crime.

La Commission travaille avec Europol et un certain nombre d'États membres sur un projet visant à établir un ensemble de normes minimales communes pour la formation des enquêteurs financiers (couvrant huit domaines de compétence) - un système européen d'accréditation - ainsi qu'à dispenser des formations dans les États membres sur la base de ces mêmes normes. Certains centres d'excellence nationaux élaborent actuellement les programmes de formation appropriés. Les premiers produits finis sont attendus pour 2009.

6.3. Établissement de statistiques périodiques et comparables sur la confiscation

Il conviendrait de disposer de statistiques plus développées et de meilleure qualité sur les avoirs ayant fait l'objet d'un gel ou d'une confiscation. Les données actuellement disponibles sont très limitées. Elles proviennent principalement de bases de données nationales ou des rapports d'évaluation mutuelle sur le respect de la législation antiblanchiment publiés par le GAFI, le Fonds monétaire international et le Comité Moneyval du Conseil de l'Europe.

Dans le cadre du plan d'action 2006-2010 de l'Union européenne sur les statistiques criminelles, une nouvelle méthodologie est en cours d'élaboration pour assurer la collecte de statistiques sur le blanchiment de capitaux qui soient comparables d'un État membre à l'autre. Cette méthodologie prévoit la collecte d'informations sur le gel, la confiscation et le recouvrement des avoirs d'origine criminelle. Les statistiques qui en résulteront pourraient également servir à évaluer l'efficacité des régimes de confiscation nationaux.

7. CONCLUSION – DIX PRIORITÉS STRATÉGIQUES

En fin de compte, combattre le crime signifie frapper les criminels au point le plus sensible. La confiscation et le recouvrement des produits du crime ciblent les ressources des criminels et constituent un volet essentiel de la stratégie européenne en matière de lutte contre la criminalité financière.

Il y aurait lieu de faire davantage pour mettre la confiscation en évidence, comme étant un des moyens les plus efficaces de combattre la criminalité organisée. Les actions suivantes visent à faire en sorte que l'Union continue de se conformer aux normes les plus exigeantes en cette matière:

- (1) Une refonte du cadre juridique européen permettrait d'en renforcer la clarté et la cohérence, ainsi que d'élargir les concepts juridiques existants et d'introduire de nouvelles dispositions.

²³ La Commission a financé plusieurs projets concernant l'amélioration de ces techniques entre 2002 et 2005.

- (2) Les États membres devraient achever la transposition du cadre juridique existant et mettre en œuvre la décision 2007/845/JAI du Conseil, en désignant ou en créant des bureaux de recouvrement des avoirs qui soient en mesure d'échanger rapidement des informations, qui disposent de pouvoirs adéquats et qui travaillent sur la base des meilleures pratiques en vigueur.
- (3) Les obstacles pratiques entravant les procédures de confiscation dans les États membres devraient être supprimés. La Commission et les États membres se concerteront sur la base d'une étude de la Commission évaluant l'efficacité des pratiques nationales à la fin 2008, en vue de promouvoir des pratiques ayant prouvé leur efficacité au niveau national.
- (4) Les bureaux de recouvrement des avoirs de l'Union européenne devraient se réunir régulièrement dans le cadre d'une plate-forme informelle, afin d'assurer un échange d'informations, une coordination et une coopération effectifs. Europol est encouragé à jouer un rôle de coordination entre les bureaux nationaux de recouvrement des avoirs.
- (5) Un système d'évaluation de l'efficacité des bureaux de recouvrement des avoirs de l'Union européenne (éventuellement fondé sur une évaluation réciproque) pourrait être élaboré et mis en œuvre.
- (6) Un rôle important devrait être dévolu à Eurojust, afin de faciliter la coopération au niveau judiciaire et de promouvoir la reconnaissance mutuelle en matière de confiscation, ainsi que de faciliter l'interaction entre les bureaux de recouvrement des avoirs et les autorités judiciaires.
- (7) Un programme européen commun de formation des enquêteurs financiers pourrait être élaboré et mis en œuvre de manière prioritaire. Les États membres devraient envisager d'augmenter les ressources consacrées à l'analyse criminelle financière et aux enquêtes financières au niveau national.
- (8) Les États membres pourraient développer et améliorer les statistiques concernant le gel, la confiscation et le recouvrement des avoirs. Les données devraient être comparables d'un État membre à l'autre. Ces statistiques aideront à évaluer l'efficacité des systèmes de confiscation en place.
- (9) La Commission et les États membres devraient étudier les moyens de mettre à la disposition des bureaux de recouvrement des avoirs d'autres États membres ou de pays tiers les informations nécessaires pour identifier et dépister les avoirs d'origine criminelle sur leur territoire, le cas échéant en instituant des registres centralisés.
- (10) Europol, Eurojust et les États membres pourraient coopérer en vue d'améliorer la disponibilité de l'information concernant les décisions de gel et de confiscation encore en cours dans l'Union européenne, notamment par la création d'une liste.