

Propositions d'amendements de Transparency International France en vue de l'examen par le Sénat de la proposition de loi visant à améliorer l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation¹

Le 4 août 2021, **à l'unanimité et dans un élan trans-partisan**, le parlement portait création d'un dispositif de restitution des biens mal acquis dans le cadre de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Fruit d'un **dialogue fructueux entre les parlementaires de tous bords, le gouvernement et la société civile**, ce dispositif ambitieux a été rapidement reconnu par les experts et praticiens comme un modèle.

Ce dispositif souffre toutefois de **plusieurs lacunes purement techniques**, et probablement dues à un oubli du législateur, et pourrait être amélioré à la marge :

- Le dispositif ne permet pas de restitution des biens mal acquis confisqués à la suite de condamnations pour abus de bien social ou non-justification des ressources. Transparency International propose d'intégrer ces deux infractions à la liste des infractions visées par le dispositif.
- Le dispositif ne vise que les condamnations en France d'agents publics étrangers, ce qui laisse de côté l'entourage familial de ces derniers. Transparency International France propose d'étendre ce dispositif aux personnes politiquement exposées.

La proposition de loi visant à améliorer l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels est le véhicule juridique idéal permettant de corriger ces lacunes et renforcer, *in fine*, le dispositif de restitution des biens mal acquis en améliorant sa lisibilité.

I.	Améliorer le dispositif de restitution des biens mal acquis	2
1.	Etendre le champ infractionnel du dispositif de restitution	2
2.	Etendre le champ d'application personnel du dispositif	3
3.	Préciser le champ d'application matériel du dispositif de restitution	3
II.	Garantir des droits à la partie civile en matière de saisie pénale :	4

* *
*

¹ Voir [ppl23-169.pdf \(senat.fr\)](#)

I. Améliorer le dispositif de restitution des biens mal acquis

Créé par la [loi n° 2021-1031 du 4 août 2021](#) de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales et complété par une [circulaire n° 6379/SG du 22 novembre 2022](#), le mécanisme de restitution des biens mal acquis s'appuie sur les recommandations du rapport « [Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner](#) » remis par les députés Jean-Luc Warsmann et Laurent Saint-Martin remis en novembre 2019, reprenant notamment de nombreuses recommandations formulées par Transparency International France.

Avec ce mécanisme de restitution – parmi les plus ambitieux au monde – la France est non seulement entrée dans le club très restreint des pays actifs en matière de restitution de biens mal acquis, mais s'affirme de plus en plus comme **un modèle reconnu par ses pairs en la matière**².

La proposition de loi visant à améliorer l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels peut permettre d'**améliorer trois aspects du mécanisme français de restitution**.

1. **Etendre le champ infractionnel du dispositif de restitution**

Reprenant la plupart des qualification retenues dans les dossiers de « biens mal acquis », la liste établie à l'article 2 XI de la loi du 4 août 2021 vise un large éventail d'infractions. Cette liste fait toutefois l'impasse sur plusieurs délits tels que l'abus de bien social ou la non-justification de ressources. Ces délits sont pourtant susceptibles d'être caractérisés dans les dossiers de « biens mal acquis »³.

A ce jour, les quelques condamnations qui ont été prononcées dans les dossiers de « biens mal acquis » l'ont toutes été du chef d'infractions visées à l'article 2 XI de la loi du 4 août 2021. Toutefois, la situation hypothétique où un tribunal condamnerait un agent public étranger pour blanchiment ou recel d'abus de bien social ou de non justification de ressources, sans caractériser aucune autre infraction visée à l'article 2 XI de la loi du 4 août 2021, est réaliste. Dans une telle hypothèse, le dispositif de restitution, dans sa version actuelle, ne trouverait pas à s'appliquer. Une telle situation, qui ne s'explique par aucun motif légitime, risquerait d'**amoindrir la lisibilité du dispositif**.

A cet égard, il est **proposé d'ajouter à la liste des infractions visées par l'article 2 XI de la loi du 4 août 2021 les infractions d'abus de bien social (articles L241-3,- sociétés à responsabilité limitée –, L242-6 – sociétés anonymes –, L244-1 – sociétés par action simplifiée – et L244-5 – sociétés européennes – du code de commerce) et de non-justification de ressource (article 321-6 du code pénal)**.

Proposition d'amendement :

ARTICLE ADDITIONNEL

A L'ARTICLE 4 (nouveau), insérer l'alinéa suivant:

I. – Au premier alinéa du XI de l'article 2 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, sont ajoutés les mots suivants (soulignés et en gras) : « ... **personnes définitivement condamnées pour le blanchiment, le recel, le recel** »

² En témoigne le lancement prochain des [GFAR Action Series](#), une initiative pilotée par la France et le Royaume Uni sous l'égide de la Banque Mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime visant à progresser en matière de restitution des avoirs en facilitant la communication et les négociations bilatérales entre les pays.

³ Teodorin Obiang, vice-président de la Guinée équatoriale, a par exemple été condamné en 2017 par la justice française à la confiscation de tous ses biens, saisis pour « blanchiment d'abus de biens sociaux, de détournement de fonds publics et d'abus de confiance ».

de blanchiment ou le blanchiment de recel de l'une des infractions prévues aux articles 314-1, **321-6**, 432-11 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-4, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-4 et 435-7 à 435-10 du code pénal, **et aux articles L241-3, L242-6, L244-1 et L244-5 du code de commerce ... »**

2. Etendre le champ d'application personnel du dispositif

Le législateur a fait le choix de circonscrire le champ matériel du dispositif de restitution à toute « personne dépositaire de l'autorité publique d'un État, chargée d'un mandat électif public dans un État étranger ou d'une mission de service public dans un État étranger ».

Cette notion ne s'applique pas à l'entourage familial des agents public étrangers, pourtant tout autant susceptibles de dépenser l'argent issu de la corruption en France ou de jouer le rôle de prête-noms. Ainsi, la sœur de l'actuel président de l'Azerbaïdjan, impliqué dans plusieurs affaires de corruption et de blanchiment d'argent, est à la tête d'un patrimoine immobilier de plus de 50 millions d'euros en France, sans que ses revenus connus ne justifient une telle fortune⁴. La sœur du président azéri est une personne politiquement exposée au sens de l'article R. 561-18 du code monétaire et financier. Dans l'hypothèse de poursuites judiciaires en France à son encontre aboutissant à une condamnation et à la confiscation de ses avoirs, le dispositif de restitution, en sa version actuelle, ne trouverait pas à s'appliquer, la sœur du président azéri n'étant ni dépositaire de l'autorité publique, ni chargée d'un mandat électif public ou d'une mission de service publique.

Une telle situation risquerait également d'amoindrir la lisibilité du dispositif, entraver sa mise en œuvre et, par là-même, desservir son rayonnement international. **Afin de s'étendre à l'entourage familial des agents publics étrangers, il est proposé d'étendre le champ matériel du mécanisme de restitution aux personnes politiquement exposées, notion définie à l'article R. 561-18 du code monétaire et financier.**

Proposition d'amendement :

ARTICLE ADDITIONNEL

A L'ARTICLE 4 (nouveau), insérer l'alinéa suivant:

I. – Au premier alinéa du XI de l'article 2 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, sont ajoutés les mots suivants (soulignés et en gras) : « ... lorsque la décision judiciaire concernée établit que l'infraction d'origine a été commise par une personne dépositaire de l'autorité publique d'un Etat étranger, chargée d'un mandat électif public dans un Etat étranger ou d'une mission de service public d'un Etat étranger, dans l'exercice de ses fonctions, **ou par une personne politiquement exposée telle que définie par l'article R. 561-18 du code monétaire et financier ... »**

3. Préciser le champ d'application matériel du dispositif de restitution

L'article 2 XI de la loi du 4 août 2021 n'envisage que la restitution des « recettes provenant de la cession des biens confisqués » aux personnes définitivement condamnées. Si cette formule s'applique parfaitement aux confiscations immobilières, il semble opportun que le législateur prévoie également la possibilité de restituer « les sommes recouvrées ». En effet, certains biens confisqués ne donnent pas lieu à cession. C'est notamment le cas des numéraires, mais surtout des sommes inscrites au crédit de comptes bancaires qui, en pratique, font partie des biens les plus souvent appréhendés par la justice.

Lors de l'examen de la proposition de loi visant à améliorer l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels à l'Assemblée Nationale en décembre dernier, sur la suggestion de

⁴ Voir l'enquête publiée dans l'Obs « [Immobilier de Luxe : comment la France attire l'argent douteux du monde entier](#) », 7 juillet 2022

Transparency International France, M. Jean-Luc Warsmann, député rapporteur de la proposition de loi, et le Groupe Europe Ecologie les Verts ont déposé deux amendements identiques qui ont reçu un avis favorable du gouvernement et ont été adoptés à l'unanimité et qui visent à créer un article 4 tendant à préciser le champ d'application matériel du dispositif de restitution. **Il est fortement recommandé que cet article 4 soit conservé par la Haute Assemblée.**

II. Garantir des droits à la partie civile en matière de saisie pénale :

Selon les premiers mots de [l'exposé des motifs](#) de M. Jean-Luc Warsmann, député rapporteur de la proposition de loi visant à améliorer l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels, « **la saisie et la confiscation du produit des infractions figurent parmi les moyens les plus efficaces pour lutter contre la délinquance** ». Outre le caractère dissuasif la confiscation, la peine de confiscation a une visée réparatrice dès lors qu'elle permet de garantir que « le crime ne paie pas » et de réparer le préjudice des éventuelles victimes. La partie civile a donc intérêt à ce que soit prononcée une peine de confiscation en répression de l'infraction dont elle a été la victime, et qu'en soit garantie l'exécution au moyen d'une ordonnance de saisie spéciale.

Pourtant, **le code de procédure pénale ne reconnaît aucun droit à la partie civile en matière de saisie spéciale.**

Aux termes de l'article 706-150 du code de procédure pénale⁵, la partie civile ne dispose ni du droit de solliciter du juge d'instruction qu'il ordonne la saisie d'un bien confiscable, ni de celui d'interjeter appel de l'ordonnance du juge d'instruction rejetant une telle demande, ni encore de celui d'interjeter appel de l'ordonnance du juge d'instruction rejetant la requête aux fins de saisine du procureur de la République. La Cour de cassation en a tiré l'interprétation que la partie civile n'est pas un tiers ayant des droits sur le bien saisi et n'a donc pas qualité pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt de la chambre de l'instruction infirmant l'ordonnance de saisie du juge d'instruction⁶.

Les intérêts de la partie civile se pourtant trouvent lésés en cas d'infirmité de l'ordonnance de saisie rendue par le juge d'instruction, dès lors qu'au terme du procès pénal, la partie civile peut, si elle n'a pas obtenu d'indemnisation ou de réparation en application des articles 706-3 ou 706-14 du code de procédure pénale, ou une aide au recouvrement en application de l'article 706-15-1, demander que les sommes qui lui sont allouées à titre de dommages et intérêts lui soient payées par prélèvement sur les fonds ou sur la valeur liquidative des biens de son débiteur dont la confiscation a été décidée par une décision définitive.

La partie civile a ainsi un intérêt à la saisie qui garantit l'exécution de la confiscation. A cet égard, il est nécessaire de lui conférer des droits, notamment de recours, en matière de saisie spéciale : **saisies de patrimoine** (article 706-148 du code de procédure pénale), **saisies immobilières** (article 706-150 du code

⁵ L'article 706-150 du code de procédure pénale dispose, à son premier alinéa, qu'« au cours de l'enquête de flagrance ou de l'enquête préliminaire, le juge des libertés et de la détention, saisi par requête du procureur de la République, peut ordonner par décision motivée la saisie, aux frais avancés du Trésor, des immeubles dont la confiscation est prévue par l'article 131-21 du code pénal. Le juge d'instruction peut, au cours de l'information, ordonner cette saisie dans les mêmes conditions ». Ce texte ajoute, à son second alinéa, que « la décision prise en application du premier alinéa est notifiée au ministère public, au propriétaire du bien saisi et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien, qui peuvent la déférer à la chambre de l'instruction par déclaration au greffe du tribunal dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision. Cet appel n'est pas suspensif. L'appelant ne peut prétendre dans ce cadre qu'à la mise à disposition des seules pièces de la procédure se rapportant à la saisie qu'il conteste. S'ils ne sont pas appelants, le propriétaire du bien et les tiers peuvent néanmoins être entendus par la chambre de l'instruction, sans toutefois pouvoir prétendre à la mise à disposition de la procédure ».

⁶ La Cour de cassation a posé pour principe que « la partie civile constituée dans une information judiciaire au cours de laquelle le juge d'instruction a ordonné la saisie d'une créance dont est titulaire la personne mise en examen à son encontre, n'est pas un tiers ayant des droits sur le bien saisi au sens de l'article 706-153 du code de procédure pénale et n'a donc pas qualité pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt de la chambre de l'instruction infirmant l'ordonnance de saisie du juge d'instruction » (Crim., 26 janv. 2022, n 21-83.388).

de procédure pénale), **saisies portant sur certains biens ou droits mobiliers incorporels** (article 706-153 du code de procédure pénale), **saisies sans dépossession** (article 706-158 du code de procédure pénale).

Proposition d'amendement :

ARTICLE ADDITIONNEL

APRES L'ARTICLE 4, insérer les alinéas suivant:

I. – Au second alinéa de l'article 706-148 du code de procédure pénale, sont ajoutés les mots suivants (soulignés et en gras) : « La décision prise en application du premier alinéa est notifiée au ministère public, au propriétaire du bien saisi, **à la partie civile**, et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien, qui peuvent la déférer à la chambre de l'instruction par déclaration au greffe du tribunal dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision ».

II. – Au second alinéa de l'article 706-150 du code de procédure pénale, sont ajoutés les mots suivants (soulignés et en gras) : « La décision prise en application du premier alinéa est notifiée au ministère public, au propriétaire du bien saisi, **à la partie civile**, et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien, qui peuvent la déférer à la chambre de l'instruction par déclaration au greffe du tribunal dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision. »

III. – Au second alinéa de l'article 706-153 du code de procédure pénale, sont ajoutés les mots suivants (soulignés et en gras) : « La décision prise en application du premier alinéa est notifiée au ministère public, au propriétaire du bien ou du droit saisi, **à la partie civile**, et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien ou sur ce droit, qui peuvent la déférer au président de la chambre de l'instruction ou à la chambre de l'instruction par déclaration au greffe du tribunal dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision ».

IV. – Au second alinéa de l'article 706-158 du code de procédure pénale, sont ajoutés les mots suivants (soulignés et en gras) : « L'ordonnance prise en application du premier alinéa est notifiée au ministère public, au propriétaire du bien saisi, **à la partie civile**, et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien, qui peuvent la déférer à la chambre de l'instruction par déclaration au greffe du tribunal dans un délai de dix jours à compter de la notification de l'ordonnance ».