



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 31 mai 2022
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2022/0167(COD)

9598/22
ADD 3

JAI 768
COPEN 212
DROIPEN 72
CODEC 799

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	25 mai 2022
Destinataire:	Secrétariat Général du Conseil
N° doc. Cion:	SWD(2022) 246 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2022) 246 final.

p.j.: SWD(2022) 246 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.5.2022
SWD(2022) 246 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

[...]

accompagnant le document:

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
relative au recouvrement et à la confiscation d' avoirs

{COM(2022) 245 final} - {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final}

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact sur la révision des règles de l'Union en matière de confiscation et de recouvrement des avoirs
A. Nécessité d'une action
Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?
La criminalité organisée représente l'une des plus grandes menaces pour la sécurité de l'Union européenne. Les modes opératoires de plus en plus complexes, les moyens sophistiqués de blanchir et de dissimuler les avoirs illicites et l'ampleur des importants profits réalisés, estimés à au moins 139 milliards d'EUR chaque année, rendent extrêmement difficile le démantèlement de la criminalité organisée. Il est essentiel de recouvrer les profits illicites et de veiller à ce que le crime ne paie pas. Malgré la décision du Conseil de 2007 relative aux bureaux de recouvrement des avoirs et la directive de 2014 relative à la confiscation, qui fixent des normes minimales applicables au gel et à la confiscation des avoirs, seule une fraction mineure des avoirs illicites est retirée des mains des criminels. Les raisons sont les suivantes: • les capacités de dépistage, d'identification et de gel rapides des avoirs sont limitées, car les services répressifs ne donnent pas la priorité aux enquêtes financières et les bureaux de recouvrement des avoirs ne disposent pas des ressources, des pouvoirs et des informations nécessaires pour assurer une coopération efficace entre les États membres; • la gestion des avoirs n'est pas toujours effectuée de manière efficace, car les connaissances spécialisées nécessaires ne sont pas toujours disponibles et des mesures garantissant que les avoirs ne perdent pas leur valeur ne sont pas systématiquement prises. Les coûts élevés de gestion et la dépréciation des avoirs constituent des freins au lancement de procédures de dépistage et de gel des avoirs; • les outils de confiscation existants ne couvrent pas tous les marchés criminels et ne sont pas conçus pour saisir les produits du crime lorsque les criminels, en particulier ceux qui se trouvent aux échelons supérieurs de l'entreprise criminelle, parviennent à brouiller les pistes et à dissimuler l'origine illicite de leurs avoirs. • En outre, le recouvrement et la confiscation des avoirs ne sont pas suffisamment prioritaires, un large éventail d'autorités assumant des rôles différents.
Quels sont les objectifs de cette initiative?
La présente initiative devrait permettre de renforcer la capacité des autorités compétentes à priver les criminels de leurs profits illicites, les empêchant ainsi de mener d'autres activités criminelles. Dans la poursuite de cet objectif général, la présente initiative vise à réaliser quatre objectifs spécifiques: • renforcer les capacités de dépistage des avoirs en veillant à ce que les autorités compétentes disposent des compétences et des ressources nécessaires ainsi que d'un accès suffisant aux informations pour dépister les avoirs et coopérer par-delà les frontières; • améliorer les outils de gestion des avoirs afin de réduire au minimum les coûts et de préserver la valeur des avoirs; • renforcer les capacités de confiscation en permettant aux autorités d'appréhender les activités criminelles et de saisir les biens illicites détenus par les organisations criminelles, et en particulier leurs dirigeants; • améliorer l'efficacité du système de recouvrement des avoirs par l'adoption d'une approche plus stratégique et le renforcement de la coopération.
Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?
Les organisations criminelles répartissent leurs biens illicites dans plusieurs territoires. Les autorités nationales sont tributaires de l'efficacité du dépistage et du gel des avoirs dans les autres États membres et des mécanismes de coopération à l'échelle de l'Union pour recouvrer les avoirs illicites. Des dispositions insuffisantes en matière de recouvrement des avoirs dans un État membre portent atteinte à la sécurité de tous les États membres où les organisations criminelles utilisent les profits illicites afin de mener des activités criminelles dans toute l'Union. Les autorités nationales et les parties intéressées ont reconnu que l'Union européenne est mieux placée pour élaborer des règles communes afin de lutter contre ce phénomène criminel transnational.
B. Solutions
Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?
Outre une option non législative (option 1) axée sur l'échange de bonnes pratiques, l'élaboration d'orientations et l'organisation de formations, trois options législatives répondant à chaque objectif spécifique

ont été évaluées, l'option 3 étant privilégiée.

- **Objectif I: renforcer les capacités de dépistage des avoirs**

- **Option 2:** renforcer les pouvoirs des bureaux de recouvrement des avoirs, leurs ressources et leur accès aux bases de données.
- **Option 3:** en plus des mesures prévues dans l'option 2, exiger l'ouverture systématique d'enquêtes financières pour un ensemble d'infractions pénales et réglementer l'échange d'informations entre les bureaux de recouvrement des avoirs.
- **Option 4:** en plus des exigences envisagées dans l'option 3, étendre l'obligation d'enquêtes financières à toutes les infractions pénales et établir des points de contact des bureaux de recouvrement des avoirs disponibles 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

- **Objectif spécifique II: garantir une gestion efficace des avoirs**

- **Option 2:** établir des points de contact afin de faciliter la coopération transfrontière entre les bureaux de gestion des avoirs et définir des principes généraux pour la gestion des avoirs.
- **Option 3:** en plus des mesures prévues dans l'option 2, exiger que tous les États membres mettent en place des bureaux spécialisés chargés de la gestion des avoirs et veiller à ce que ceux-ci puissent vendre les avoirs avant qu'ils ne perdent de la valeur.
- **Option 4:** centraliser toutes les tâches de dépistage et de gestion dans un seul bureau de recouvrement et de gestion des avoirs.

- **Objectif spécifique III: renforcer les capacités de confiscation**

- **Option 2:** étendre le champ d'application des mesures de confiscation à toutes les formes graves de criminalité transfrontière (par exemple, le trafic d'armes à feu).
- **Option 3:** étendre le champ d'application aux infractions de la criminalité organisée les plus génératrices de recettes (contrefaçon, fraude, etc.) et introduire un nouveau modèle de confiscation permettant de confisquer les biens résultant d'activités criminelles, mais non directement liés à une infraction spécifique, et qui sont disproportionnés par rapport aux revenus de leur propriétaire.
- **Option 4:** en plus des mesures de l'option 3, étendre le champ d'application à toutes les infractions («approche "toutes infractions"»).

- **Objectif spécifique IV: améliorer l'efficacité globale du système de recouvrement des avoirs**

- **Option 2:** imposer aux États membres l'établissement d'une stratégie nationale de recouvrement des avoirs fixant des objectifs communs, définissant les rôles des différents acteurs et la coopération entre ces derniers.
- **Option 3:** fixer les obligations de coopération et les exigences d'établissement d'un rapport sur le fonctionnement du système de recouvrement des avoirs, assorti de recommandations éventuelles; mettre en place des registres des avoirs afin de suivre les décisions de recouvrement des avoirs.
- **Option 4:** interconnecter les registres des avoirs des États membres dans toute l'Union.

Qui soutient quelle option?

Cette intervention législative est conforme aux attentes des colégislateurs qui, lors de l'adoption de la directive relative à la confiscation, ont demandé à la Commission d'analyser la possibilité d'introduire de nouvelles règles sur la confiscation des biens provenant d'activités criminelles lorsque celles-ci n'ont pas conduit à une condamnation. En outre, en juin 2020, le Conseil a invité la Commission à envisager de **renforcer le cadre juridique relatif à la gestion des biens gelés et d'accorder aux bureaux de recouvrement des avoirs** des pouvoirs supplémentaires, par exemple pour geler d'urgence des avoirs, et l'accès aux bases de données. Les bureaux de recouvrement des avoirs de la plateforme des bureaux de recouvrement des avoirs de l'Union ont soutenu cette possibilité. En outre, les autorités nationales représentées au sein du comité de contact de la directive relative à la confiscation ont soutenu l'option visant à **élargir le champ d'application de la directive relative à la confiscation** et ont appelé à renforcer l'**harmonisation et la coopération en matière de gestion des avoirs**.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'**option privilégiée (option 3)** devrait **contribuer de manière significative** à améliorer la capacité des États membres à priver les criminels de leurs gains illicites. En garantissant que les autorités compétentes disposent des moyens de mieux dépister les avoirs, de maintenir la valeur des biens et de confisquer efficacement les avoirs provenant des activités criminelles pertinentes des organisations criminelles, l'option privilégiée permettrait d'**augmenter considérablement le volume potentiel des avoirs confisqués**. En réduisant les profits financiers qui alimentent les activités criminelles et permettent aux criminels d'opérer, l'option privilégiée **contribuerait de manière substantielle à renforcer la lutte contre la criminalité organisée**. Il en résultera une amélioration de la **perception de la justice par les citoyens** et une augmentation des possibilités d'indemnisation des victimes. **Les entreprises bénéficieraient également** d'une réduction des activités criminelles, y compris plus spécifiquement lorsque les possibilités de confiscation seraient étendues aux produits résultant d'infractions faussant la concurrence telles que la

contrefaçon ou la fraude à la TVA. Les administrations publiques bénéficieraient également de l'augmentation des recettes reversées au budget de l'État.
Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?
L'option privilégiée entraînera des coûts supplémentaires pour les administrations publiques , car les bureaux de recouvrement des avoirs et les bureaux de gestion des avoirs devront disposer de ressources suffisantes pour accomplir les tâches qui leur seront confiées. Ces coûts sont estimés entre 30 millions d'EUR et 40 millions d'EUR. Toutefois, les coûts supplémentaires sont plus que compensés par les mesures qui améliorent l'efficacité de l'ensemble du processus de recouvrement des avoirs , étant donné que les mesures prévues pourraient entraîner un quasi doublement des avoirs recouvrés, qui représentent aujourd'hui un milliard d'EUR par an. Globalement, les coûts pour les administrations publiques devraient être inférieurs aux recettes obtenues grâce à un système de recouvrement des avoirs renforcé.
Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?
L'option privilégiée n'impose aucune obligation aux entreprises et n'a donc aucune incidence directe sur elles.
Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?
Comme mentionné ci-dessus, l'option privilégiée génère des coûts supplémentaires sur les budgets nationaux et les administrations nationales. Toutefois, ceux-ci seront compensés par les recettes résultant de l'augmentation du taux de confiscation et des gains d'efficacité globaux.
Y aura-t-il d'autres incidences notables?
L'option privilégiée aura une incidence sur les droits fondamentaux , notamment le droit de propriété, les droits procéduraux et le droit à la protection des données. L'option privilégiée couvrira un nombre important d'infractions et facilitera la confiscation. Par conséquent, un plus grand nombre de personnes et de biens seront concernés. Toutefois, l'option privilégiée comprend des garanties solides et répondra aux exigences juridiques et procédurales inscrites dans la jurisprudence existante.
D. Suivi
Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
L'évaluation des incidences de l'acte législatif devrait être réalisée, en principe, au plus tôt cinq ans après la date limite de mise en œuvre de cet acte, afin de garantir un délai suffisamment long pour évaluer les effets de l'initiative après qu'elle aura été pleinement mise en œuvre dans tous les États membres. Une telle évaluation devrait être précédée de rapports sur la mise en œuvre de l'acte législatif ainsi que d'un programme de suivi.