

Janvier 2025

Cibler la fortune inexpliquée : Implications de la Directive de l'UE de 2024 relative au recouvrement d'avoirs

Andrew Dornbierer, Senior Specialist, Asset Recovery, Basel Institute on Governance

Introduction

En 2024, l'Union européenne (UE) a adopté la *Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs* (« la Directive »).¹

Cette Directive impose aux États membres de l'UE un certain nombre d'obligations législatives visant à « faciliter les efforts de recouvrement et de confiscation des avoirs dans toute l'Union et de garantir leur efficacité ». ² Les États membres sont tenus de les mettre en vigueur avant le 23 novembre 2026. ³

L'une des obligations les plus notables (et peut-être les plus polémiques) est énoncée à l'article 16. Elle exige que les États adoptent des mesures législatives pour permettre la confiscation de la « fortune inexpliquée ». Ce document de politique examine l'article concerné ainsi que les pouvoirs et restrictions que les États membres devront inclure dans les mesures relatives à la « fortune inexpliquée » pour garantir la conformité à la Directive.

En bref, cela démontre la grande flexibilité accordée par le texte de la Directive aux États membres pour déterminer le champ d'application de leurs propres mesures en matière de fortune inexpliquée. Au minimum, les États seront requis d'introduire des mesures susceptibles d'être utilisées pour cibler la fortune inexpliquée liée au crime

organisé. Cependant, la Directive n'empêche pas les États membres d'adopter des mesures qui vont au-delà, et les États peuvent toujours décider d'introduire des mesures de plus grande portée ciblant la fortune inexpliquée liée à toutes les activités criminelles, y compris la corruption.

Pourquoi une nouvelle Directive sur le recouvrement d'avoirs a-t-elle été adoptée ?

La Directive vise à s'appuyer sur le cadre juridique de l'UE existant en matière des produits du crime, notamment :

- *Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne* ;⁴
- *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* ;⁵ et
- *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*.⁶

1 Voir : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401260.

2 *Directive (UE) 2024/1260* au considérant [7].

3 *Ibid.*, article 33 ; Remarque : l'Irlande et le Danemark ne sont pas liés par cette Directive, voir *Ibid.*, aux Considérants [63]-[64].

4 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0042-20140519>.

5 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32007D0845>.

6 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32005F0212>.

Suivant une évaluation des instruments susmentionnés, la Commission européenne a conclu que ceux-ci n'avaient « pas permis de pleinement réaliser l'objectif de lutte contre la criminalité organisée au moyen du recouvrement de ses profits ».⁷

Par conséquent, devant la « menace importante » posée par le crime organisé contre l'intégrité de l'économie et l'état de droit, la nouvelle Directive vise à « mettre à jour » le cadre existant et à mieux équiper l'UE pour faire face à ce problème.⁸ Pour ce faire, la Directive cherche à « renforcer les instruments de confiscation des instruments et des produits d'activités criminelles et des biens provenant des activités criminelles des organisations criminelles ».⁹

Dans le cadre de cet objectif primordial, la Directive charge les États membres de mettre en œuvre un certain nombre d'instruments législatifs liés à la confiscation, en vertu des articles 12 à 16. Il s'agit notamment de mesures déjà mises en lumière, à un certain degré, en vertu de la *Directive 2014/42/UE*, comprenant :

- des mesures de « **confiscation** » **traditionnelle** pouvant être utilisées pour cibler les biens liés à une infraction pénale pour laquelle une personne a été condamnée (article 12), même lorsque ce bien a été transmis à des tiers (article 13) ;
- des mesures de « **confiscation élargie** » pouvant être utilisées pour cibler des avantages économiques tirés par la personne condamnée d'un acte criminel de plus grande envergure (article 14) ; et
- des mesures de « **confiscation non fondée sur une condamnation** » pouvant être utilisées pour cibler des biens provenant d'une infraction pénale dans des circonstances limitées où la procédure criminelle a été engagée mais n'a pu être poursuivie (article 15).¹⁰

Au-delà de ces instruments, la Directive prévoit également une nouvelle obligation pour les États membres en vertu de

l'article 16, à savoir la mise en œuvre de mesures pouvant être utilisées pour cibler la « fortune inexplicite liée à des activités criminelles ».

Article 16 : Fortune inexplicite

Dans l'article 16, les États membres sont appelés à prendre :

... les mesures nécessaires pour permettre, dans les cas où, conformément au droit national, les mesures de confiscation visées aux articles 12 à 15 ne peuvent être appliquées, la confiscation de biens identifiés dans le cadre d'une enquête liée à une infraction pénale, pour autant que la juridiction nationale soit convaincue que les biens identifiés proviennent d'activités criminelles exercées dans le cadre d'une organisation criminelle et que ces activités sont susceptibles de donner lieu, directement ou indirectement, à un gain économique important.¹¹

Bien que l'article ne donne pas de définition spécifique de la « fortune inexplicite », il fournit les indications suivantes pour déterminer si un bien doit être confisqué dans ce contexte :

Pour déterminer si les biens visés au paragraphe 1 devraient être confisqués, il est tenu compte de toutes les circonstances de l'affaire, y compris les éléments de preuve disponibles et les éléments factuels concrets, qui peuvent comprendre les éléments suivants :

- a. le fait que la valeur des biens est substantiellement disproportionnée par rapport aux revenus légaux de la personne concernée ;
- b. l'absence de source licite plausible des biens ;
- c. l'existence d'un lien entre la personne concernée et les personnes liées à une organisation criminelle.

En particulier, la Directive indique de manière explicite que il n'est « pas nécessaire pour la confiscation d'une

⁷ *Directive (UE) 2024/1260*, au considérant [6].

⁸ *Ibid.*, aux considérants [1] - [6].

⁹ *Ibid.*, au considérant [7].

¹⁰ Il convient de noter que la nouvelle Directive étend les situations dans lesquelles les mesures en l'absence de condamnation pénale doivent être appliquées pour inclure des cas où la personne concernée est décédée ou lorsque certains délais de prescription ont expiré. Voir, *Ibid.*, article 15.

¹¹ *Directive (UE) 2024/1260*, article 16.1.

fortune inexpliquée que des infractions soient prouvées ». Une juridiction devrait simplement être « convaincue » que les biens concernés « proviennent » d'un acte criminel.¹² Le niveau de preuve à atteindre pour obtenir cette satisfaction du tribunal n'est pas décrit de manière explicite dans la Directive, qui énonce seulement qu'il doit exister « suffisamment de faits et de circonstances ».¹³

L'article ne précise également pas la partie de la procédure liée à la fortune inexpliquée qui assume la charge de la preuve. Les propositions d'amendement à l'article présentées par les commissions du Parlement européen au cours de la procédure législative ont recommandé d'indiquer expressément que la charge de la preuve de telles procédures « soit assumée par l'accusation », mais cette exigence n'a pas été incluse dans le texte final de la Directive.¹⁴

L'analyse : Un outil de recouvrement d'avoirs large dans un cadre restreint

L'article 16 exige que les États membres introduisent une mesure de confiscation ciblant une nouvelle classe de biens, notamment la « fortune inexpliquée », sans devoir prouver au préalable une infraction individuelle (comme c'est le cas de la confiscation traditionnelle ou élargie) ni démontrer qu'une procédure judiciaire criminelle préexistante ne peut

pas être poursuivie (comme c'est le cas de la confiscation non fondée sur une condamnation).¹⁵ Il s'agit d'une mesure importante de l'UE visant à étendre le montant des actifs pouvant être confisqués.

Toutefois, il est important de souligner que l'article 16 n'oblige les États membres à mettre en œuvre une mesure visant à cibler la fortune inexpliquée que dans des circonstances relativement restreintes, particulièrement lorsqu'elle est examinée dans le cadre des lois sur la fortune inexpliquée qui existent déjà au niveau international.

Plus particulièrement, l'article 16 n'oblige les États membres qu'à concevoir une mesure qui :

- agit comme un instrument supplémentaire aux mesures de confiscation traditionnelles, aux mesures de confiscation élargie et aux mesures de confiscation non fondées sur une condamnation, pouvant être utilisée lorsque, « conformément au droit national », ces dernières mesures « ne peuvent être appliquées » ; et
- ne peut être utilisée que pour confisquer des biens « identifiés dans le cadre d'une enquête liée à une infraction pénale » lorsque l'infraction concernée est passible « d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ».¹⁶

En outre, l'article 16 n'oblige les États membres qu'à mettre en œuvre une mesure pouvant être utilisée dans le cadre du crime organisé, ou, plus particulièrement, lorsque la juridiction estime que les biens concernés proviennent d'activités criminelles :

12 *Ibid.*, au Considérant[34], article 16.1.

13 *Ibid.*, au considérant [34]. À ce stade, il est difficile de savoir comment les États aborderont cette question. Les lois plus traditionnelles sur la richesse inexpliquée n'exigent généralement pas qu'un lien entre un bien et la criminalité soit établi, ou alternativement, exigent que l'État établisse simplement un « soupçon raisonnable » de l'existence d'un tel lien. Cependant, si les États mettent en œuvre des mesures exigeant des normes de preuve plus élevées (par exemple, sur la prépondérance des probabilités), il serait alors plus logique de classer ces lois comme des lois de confiscation non fondée sur une condamnation (qui utilisent généralement la même norme de preuve), plutôt que comme des lois traditionnelles axées sur la fortune inexpliquée, malgré le fait que ces lois soient adoptées pour cibler la « fortune inexpliquée » décrite à l'article 16. (voir : Dornbierer, A., 2021. *Enrichissement illicite : guide sur les lois ciblant la richesse inexpliquée*. Bâle : Basel Institute on Governance, Partie 1).

14 Commission des affaires juridiques du Parlement européen, *Avis de la commission des Affaires juridiques pour la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (COM(2022)0245 - C9-0186/2022 - 2022/0167(COD))*, du 24/03/2023, page 24, tel qu'accédé le 29 octobre 2024 sur : https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/AD/2023/05-22/1275386FR.pdf Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Amendements 76-366 ; *Rapport préliminaire, Recouvrement et confiscation d'avoirs, Proposition de Directive (COM(2022)0245 - C9-0186/2022 - 2022/0167(COD))*, du 10/03/2023, page 108, tel qu'accédé le 29 octobre 2024 sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-745293_FR.pdf.

15 *Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs au considérant [34] et aux articles 15-16.*

16 *Ibid.*, article 16.1, 16.4 : Cependant, il convient de noter que la Directive prévoit également que « les États membres devraient pouvoir décider d'autoriser la confiscation d'une fortune inexpliquée lorsque la procédure pénale est interrompue ou qu'une telle confiscation soit ordonnée séparément de la procédure pénale portant sur l'infraction », voir *ibid.*, au considérant [34].

- « exercées dans le cadre d'une organisation criminelle »¹⁷ et
- sont susceptibles de donner lieu à un « gain économique important ».

Les amendements proposés par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures recommandent que l'article 16 oblige de manière spécifique les États membres à introduire des mesures relatives à la fortune inexpliquée pouvant être utilisées pour cibler les biens provenant d'autres activités criminelles, comme la corruption.¹⁸ Cependant, ces recommandations n'ont pas été incluses dans le texte final de la directive. Par conséquent, l'article 16 n'oblige pas les États membres à introduire des catégories plus larges de lois relatives à la fortune inexpliquée, pouvant être utilisées pour cibler les avoirs d'origine inexpliquée dans des contextes plus vastes.

Néanmoins, il est également important de souligner que, bien que la Directive définisse une norme minimale pour le type du mécanisme de fortune inexpliquée que les États membres sont tenus d'introduire, elle n'empêche pas expressément les États membres d'adopter des mesures plus larges applicables à « d'autres crimes ou circonstances ». Par conséquent, alors que les États membres peuvent opter pour l'adoption de mécanismes plus étroits pour répondre aux normes minimales prévues par l'article 16, ils peuvent

également choisir d'introduire un mécanisme de fortune inexpliquée pouvant être appliqué à un ensemble plus large de circonstances.

Garanties et limites

Il est important de noter que la Directive prévoit un certain nombre de conditions qui garantissent que les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'article 16 ne portent pas atteinte à des droits légaux établis et ne soient pas appliquées à des cas insignifiants.

Par exemple, les mesures adoptées en vertu de l'article 16 (ou tout autre article de la Directive) doivent être mises en œuvre conformément aux droits et principes énoncés dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* et la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*.¹⁹ En outre, une personne concernée par une décision de confiscation en vertu de l'article 16 devrait également avoir « une possibilité effective d'exercer le droit d'attaquer » la décision.²⁰ Enfin, l'article 16 prévoit expressément que les mesures adoptées ne doivent pas porter « atteinte aux droits de tiers de bonne foi ».²¹

Comme indiqué ci-dessus, la Directive comporte également des limites pour veiller à ce que les mesures adoptées par les États membres en relation avec l'article 16 ne puissent être appliquées que dans des cas au-dessus d'un « certain seuil de gravité ».²² Par exemple, le bien doit avoir été d'abord identifié dans une enquête sur une infraction pénale pertinente passible d'une peine maximale d'au moins quatre ans d'emprisonnement. En outre, l'acte criminel ayant donné lieu à la fortune inexpliquée doit être un acte susceptible de donner lieu à un avantage économique « important ».

La Directive donne également aux États membres la possibilité d'intégrer des limites supplémentaires lors de l'application des mesures prévues à l'article 16, notamment :

- une condition selon laquelle la confiscation ne doit pas avoir lieu si elle causerait une « contrainte excessive » à la personne concernée ;²³

17 L'article 3 précise que la définition d'une « organisation criminelle » dans le contexte de la Directive est au sens de l'article 1er, considérant 1, de la décision-cadre 2008/841/JAI, notamment : « ... une association structurée, établie dans le temps, de plus de deux personnes agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ». Une « association structurée » est définie par la suite comme « une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée ».

18 Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, *Amendements 76-366 : Rapport préliminaire, Recouvrement et confiscation d'avoirs, Proposition de directive (COM(2022)0245 - C9-0186/2022 - 2022/0167(COD))*, du 10/03/2023, pages 107-108, tel qu'accédé le 29 octobre 2024 sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-745293_FR.pdf. Ce document recommande particulièrement que les mesures soient applicables aux « infractions commises dans le cadre d'une organisation criminelle ou en lien avec une organisation criminelle, ou des structures publiques de l'Union ou d'un pays tiers, promues ou financées, au moins partiellement, par des autorités publiques associées à des activités frauduleuses ou de corruption ».

19 *Directive (UE) 2024/1260* au considérant [7].

20 *Ibid.*, article 24.4.

21 *Ibid.*, article 16.3 et considérant [33].

22 *Ibid.*, au considérant [32].

23 *Ibid.*, au considérant [49]. Il convient de noter que cette condition s'applique également à d'autres mesures de confiscation prévues par les articles 12 à 15 de la Directive.

- une condition selon laquelle la confiscation d'une fortune inexplicée ne peut avoir lieu que si le bien concerné a été précédemment « gelé » dans le cadre d'une enquête sur une infraction liée au crime organisé ;²⁴ et
- une limite décrivant le « laps de temps les biens puissent être considérés comme provenant de telles activités criminelles ».²⁵

Enfin, la Directive prévoit également que lors de l'application de mesures liées à l'article 16, « les autorités nationales compétentes peuvent choisir de ne pas ordonner ou ne pas exécuter la confiscation d'une fortune inexplicée lorsque, dans le cas d'espèce, l'application des règles énoncées dans la présente Directive serait manifestement déraisonnable ou disproportionnée ».²⁶

Une opportunité de renforcer la boîte à outils de recouvrement d'avoirs

Les obligations imposées par l'article 16 permettent aux services répressifs et aux autorités judiciaires de cibler un éventail plus large de biens à confisquer. L'article permet également d'harmoniser les approches adoptées par les États membres de l'UE pour faire face à la fortune inexplicée dans le cadre du crime organisé et de faciliter sans doute la coopération transfrontalière dans ce type d'affaires.

Au minimum, les États membres seront tenus d'adopter des mesures permettant la confiscation de la fortune inexplicée expressément identifiée dans le cadre d'une enquête sur une infraction pénale, lorsque la juridiction est convaincue que le bien provient d'un acte criminel commis dans le contexte d'une organisation criminelle.

Toutefois, les États membres ne sont pas expressément limités dans l'introduction de mesures allant au-delà de ce niveau de référence.

Il existe de nombreuses lois en dehors de l'UE qui permettent aux États de cibler la « fortune inexplicée » dans des circonstances plus larges, au-delà du contexte du crime organisé. La Directive n'empêche pas les États membres d'élaborer des mesures de lutte contre la fortune

inexpliquée suivant ces lignes, à condition, bien sûr, de respecter les droits et les principes juridiques reconnus au sein de l'UE.

Par conséquent, les États membres qui cherchent à renforcer leurs capacités de recouvrement d'avoirs afin de mieux cibler tous les produits du crime, et particulièrement ceux provenant de la corruption, peuvent utiliser les obligations imposées par la Directive comme base pour adopter des mécanismes de fortune inexplicée ayant un champ d'application tout aussi étendu. Dans la mesure où les services répressifs et les autorités judiciaires chargés d'appliquer ces lois bénéficient également de ressources suffisantes, ces États seront mieux à même de recouvrer un éventail plus large de produits du crime.

²⁴ Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, Articles 16.5.

²⁵ *Ibid.*, au considérant [33].

²⁶ *Ibid.*

Autres ressources

Pour en savoir plus sur l'élaboration et l'adoption de la Directive elle-même, voir le *Legislative Train Schedule* et la large gamme de sources qui y sont mentionnées : <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-revision-of-the-directive-on-the-freezing-and-confiscation-of-proceeds-of-crime>.

Pour plus d'informations sur les différentes formes de lois sur la fortune inexpliquée qui existent sur le plan international, voir : *Enrichissement illicite : guide sur les lois ciblant la richesse inexpliquée* <https://baselgovernance.org/publications/illicit-enrichment-guide-laws-targeting-unexplained-wealth>.

Mots clés

- recouvrement d'avoirs
- enrichissement illicite
- fortune inexpliquée
- Union européenne
- législation
- Cour européenne des droits de l'homme

À propos de cette Note de politique

La présente publication fait partie de la série de Notes de politique du Basel Institute on Governance, ISSN 2624-9669. Elle est sous licence Creative Commons Attribution BY-NC-ND 4.0 Licence internationale.

Citation proposée : Dornbierer, Andrew. 2024. « Cibler la fortune inexpliquée : Implications de la Directive de l'UE de 2024 relative au recouvrement d'avoirs. » Note de politique 14, Basel Institute on Governance. Disponible sur : <https://baselgovernance.org/pb-14-fr>.

Il s'agit d'une publication de l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) au Basel Institute on Governance. ICAR reçoit un financement principal du Gouvernement de Jersey, de la Principauté du Liechtenstein, de l'Agence norvégienne de développement et de coopération (Norad), de la Direction du développement et de la coopération en Suisse (DDC), du Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni (FCDO) et du Home Office du Royaume-Uni.

Cette note de politique est destinée à des fins d'information générale et ne constitue pas, ni ne remplace, des conseils juridiques ou professionnels. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflète pas nécessairement les opinions et la position officielle de Basel Institute on Governance, de ses donateurs et partenaires, ou de l'Université de Bâle.