



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.3.2012
SWD(2012) 32 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne

{ COM(2012) 85 final }
{ SWD(2012) 31 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne

Clause de non responsabilité: Le présent résumé n'engage que les services de la Commission européenne qui ont participé à son élaboration et ne préjuge pas de la forme définitive que pourrait prendre toute décision adoptée ultérieurement par la Commission.

1. DEFINITION DU PROBLEME

Pour porter un coup d'arrêt aux activités de la criminalité organisée, il est indispensable de priver les personnes y prenant part des produits générés par ces activités. La criminalité organisée est essentiellement guidée par l'appât du gain. Par conséquent, en confisquant une fraction aussi importante que possible de ces gains, on entrave les activités délictueuses et on exerce un effet dissuasif sur la criminalité en montrant que «le crime ne paie pas; en outre, cette confiscation procure des fonds à réinvestir dans des initiatives en matière de prévention de la criminalité ou de répression.

Le présent résumé d'analyse d'impact aborde le problème du **recouvrement insuffisant des avoirs d'origine criminelle au sein de l'UE**. À ce jour, les estimations concernant les montants perdus aux mains des groupes criminels organisés dans les États membres ainsi que les données relatives aux opérations de recouvrement couronnées de succès demeurent insuffisantes. Selon quelques rapports récents et des sources officielles, les gains générés annuellement par la criminalité organisée dans certains États membres seraient très élevés¹. Les chiffres offrent un contraste frappant avec les sommes recouvrées bon an mal an au sein de l'Union². Bien que seuls quelques États membres élaborent des statistiques sur les montants d'origine criminelle recouverts chaque année, le nombre actuel de procédures de gel et de confiscation mises en œuvre au sein de l'UE et les sommes reprises à la criminalité organisée semblent insuffisants en comparaison des profits estimatifs des groupes criminels organisés ou du nombre de condamnations pénales prononcées par les tribunaux pour commission d'infractions graves.

Les activités relevant de la criminalité organisée présentent souvent un caractère transnational et les groupes criminels investissent une fraction croissante de leurs avoirs dans d'autres États membres. La recherche d'avoirs situés à l'étranger est toujours plus problématique en raison

¹ En Italie, les produits issus de la criminalité organisée et blanchis en 2011 étaient estimés à 150 milliards d'EUR (Banque d'Italie, 2011). Au Royaume-Uni, les profits de la criminalité organisée étaient officiellement estimés en 2006 à 15 milliards de GBP par an.

² En 2009, par exemple, 189 millions d'EUR ont été recouverts au Royaume-Uni et 60 millions aux Pays-Bas.

des difficultés accrues que pose leur dépistage et des obstacles juridiques à l'obtention de preuves et à l'exécution de décisions de gel ou de confiscation.

Bien qu'il existe une base juridique en droit international pour les confiscations d'avoirs, dans le droit de l'Union et les législations nationales, ces législations restent insuffisantes et trop peu appliquées. Il est peu probable qu'un quelconque État membre confisque une proportion importante d'avoirs d'origine criminelle et que les législations atteignent les objectifs affichés.

2. ANALYSE DE SUBSIDIARITE

L'Union européenne a déjà adopté des mesures en matière de confiscation et de recouvrement d'avoirs d'origine criminelle. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la base juridique des actions dans ce domaine est constituée par l'article 82, paragraphes 1 et 2, et l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. La base juridique la plus appropriée et l'étendue du pouvoir d'harmonisation de l'Union européenne dépendront du point de savoir si une disposition spécifique se rapporte à l'harmonisation ou à la reconnaissance mutuelle.

En vertu de l'article 5, paragraphe 3, du TUE, l'Union intervient seulement si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres. L'article 67 du TFUE dispose que l'Union garantit aux citoyens un niveau élevé de sécurité en prévenant la criminalité et en luttant contre celle-ci. La confiscation des avoirs d'origine criminelle est de plus en plus reconnue comme un instrument essentiel de la lutte contre la criminalité organisée, qui revêt souvent un caractère transnational et doit, dès lors, être combattue sur une base commune. Ceci est d'autant plus vrai au sein de l'Union où la suppression des frontières intérieures facilite la perpétration de crimes dans un contexte transfrontière.

Ainsi que l'énonce le programme de Stockholm 2010-2014, l'Union doit réduire le nombre d'opportunités qu'offre à la criminalité organisée une économie mondialisée, en particulier dans un contexte de crise exacerbant la vulnérabilité du système financier. L'Union est par conséquent mieux placée que les différents États membres pour affiner plus efficacement l'un des instruments les plus performants de lutte contre les groupes criminels organisés.

La dimension transfrontière des avoirs de la criminalité organisée (dont une fraction croissante est investie en dehors de leur pays d'origine et, souvent, dans plusieurs pays) justifie, elle aussi, une action paneuropéenne.

3. OBJECTIFS

L'objectif général à long terme consiste à réduire sensiblement les profits tirés de la criminalité organisée et les richesses qui en résultent, accumulées sur le territoire de l'Union. Les **objectifs généraux** sont les suivants: combattre la criminalité organisée, rendre justice aux victimes et accroître la confiance des citoyens dans le système de justice pénale. En cohérence avec les composantes sous-jacentes du problème, quatre **objectifs spécifiques** peuvent être définis: i) améliorer l'harmonisation des dispositions autorisant la confiscation, dans le respect des droits fondamentaux, d'avoirs d'origine criminelle, ii) créer des règles harmonisées a minima habilitant les États membres, dans le respect des droits fondamentaux, à geler/saisir et gérer des avoirs d'origine criminelle dans l'attente de leur confiscation, iii) permettre aux États membres de procéder plus aisément au gel/à la saisie et à la confiscation

d'avoirs dans un contexte transfrontière, et iv) accroître l'utilisation des instruments de gel et de confiscation par les agents responsables des États membres.

4. OPTIONS

Afin de remédier aux insuffisances constatées au stade de la définition du problème, 21 mesures au niveau de l'UE (dont certaines sont complémentaires) ont été répertoriées.

Étant donné ce nombre élevé, chacune des 21 mesures envisagées au niveau de l'UE a d'abord été examinée au regard d'obstacles potentiels à sa mise en œuvre tels que l'absence i) d'une attribution suffisante de compétences à l'Union; ii) de proportionnalité, et iii) de compatibilité avec les principes fondamentaux de droit constitutionnel ou de droit pénal des États membres. L'incidence sur les droits fondamentaux a, elle aussi, fait l'objet d'une analyse circonstanciée, sur la base de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. Quatre mesures ont été écartées après avoir été examinées sous l'angle des obstacles à leur mise en œuvre.

Les **mesures restantes** ont été **regroupées en options** reflétant différents degrés d'intervention de l'UE: une option non législative, une option législative a minima (corrigant les défauts du cadre juridique existant de l'UE qui l'empêchent de fonctionner comme le législateur l'entendait) et une option législative a maxima (dépassant les objectifs dudit cadre juridique). Au titre de cette dernière, deux sous-options législatives a maxima sont analysées, l'une incluant, l'autre excluant, l'action de l'UE en matière de reconnaissance mutuelle.

4.1. Option 1 – Statu quo

La présente option n'impliquerait aucune action nouvelle au niveau de l'Union et revient à poursuivre les activités existantes. Cependant, l'absence d'action nouvelle au niveau de l'UE n'est pas synonyme d'absence de changement à ce niveau. En vertu du traité de Lisbonne, le cadre juridique existant de l'UE deviendra opposable aux États membres à compter du 1^{er} décembre 2014, au moyen de la procédure en manquement.

4.2. Option 2 – Option non législative

Selon l'option non législative, des ateliers seraient organisés en vue de **promouvoir**, d'une part, **l'exécution des obligations existantes de confiscation** (mesure 1) et, d'autre part, **les obligations existantes de reconnaissance mutuelle** (mesure 12). **Des ateliers** dits «**d'utilisation**» sur la rentabilité des opérations de confiscation d'avoirs (mesure 15) à l'intention des responsables gouvernementaux dans certains États membres pourraient accroître l'utilisation de ces instruments et offrir une enceinte pour le partage des connaissances et l'échange d'expériences entre praticiens.

4.3. Option 3 – Option législative a minima

La présente option consiste en ateliers de transposition et d'utilisation complétés par des mesures remédiant aux défauts décelés dans le cadre juridique existant de la reconnaissance mutuelle. En matière d'exécution des décisions de confiscation, la présente option prévoit que le législateur pourrait simplifier le cadre juridique en consolidant les décisions-cadres 2006/783/JAI et 2005/214/JAI et en étendant leur champ d'application pour y inclure toutes les décisions rendues lors d'instances pénales et ordonnant le paiement d'une indemnité (**mesure 14**). La présente option comprendrait également l'introduction de **formulaire**s

consolidés de reconnaissance mutuelle (**mesure 19**). Elle prévoirait en outre le **respect de la primauté** de la reconnaissance mutuelle sur les conventions d'entraide judiciaire en ce qui concerne les demandes entre États membres (**mesure 20**).

4.4. Option 4.1 – Option législative a maxima sans reconnaissance mutuelle

La présente option serait constituée de toutes les mesures ne nécessitant pas d'intervention législative en matière de reconnaissance mutuelle.

Afin de renforcer les pouvoirs de confiscation, elle prévoirait la possibilité de **confisquer tous les profits de valeur, notamment les produits indirects (mesure 2)**, en introduisant une définition très large de la notion de «produits du crime».

Afin de surmonter la forclusion des activités de confiscation une fois la procédure pénale close, la présente option prévoit de **dissocier la procédure de confiscation de la procédure pénale (mesure 4)** de manière à ce que des enquêtes financières puissent être menées et que des décisions inexécutées puissent recevoir exécution même à une date ultérieure, au terme du procès pénal.

Cette option **renforcerait** également la **confiscation élargie (mesure 5)** en étendant la portée des infractions auxquelles elle s'applique et en la prévoyant au moins lorsqu'un tribunal juge nettement plus probable que les avoirs d'une personne condamnée pour une infraction relevant de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE proviennent d'activités criminelles similaires.

Afin de surmonter les obstacles à l'engagement de poursuites, la présente option inclurait l'introduction d'une **confiscation sans condamnation dans des circonstances limitées (mesure 6)**. Ceci permettrait de procéder à une confiscation dans des cas de figure où il est impossible d'obtenir une condamnation parce que le suspect est décédé, s'est soustrait aux poursuites judiciaires ou à la peine ou parce qu'il ne peut être jugé pour cause de maladie mentale.

Dès qu'ils font l'objet d'une enquête, les criminels transfèrent souvent leurs avoirs à des tiers qu'ils connaissent afin d'éviter de se les voir confisquer. La présente option comprendrait également la **confiscation des avoirs de tiers (mesure 7)** que ceux-ci auraient reçus pour une valeur inférieure à celle du marché et dont toute personne raisonnable dans la situation du tiers soupçonnerait l'origine criminelle. En ce qui concerne le gel/la saisie d'avoirs d'origine criminelle, la présente option prévoit l'instauration de normes minimales harmonisées (**mesure 8**). Elle prévoirait également des **mécanismes destinés à préserver les mesures de gel (mesure 9)**, ce qui obligerait les États membres à disposer de mécanismes appropriés pour garantir que des avoirs risquant d'être dissimulés ou transférés hors de leur ressort puissent être immédiatement gelés/saisis par des autorités extrajudiciaires avant même qu'une décision de justice soit sollicitée.

En matière de conservation d'avoirs, des **pouvoirs de liquidation d'avoirs gelés** seraient accordés dans le cadre de la présente option au moins lorsque ces avoirs sont susceptibles de se déprécier ou d'être trop coûteux à conserver (**mesure 10**).

Dans le champ d'exercice de ces pouvoirs, la présente option imposerait des **obligations d'information** à la charge des États membres (**mesure 16**), ce qui contribuerait à l'élaboration de statistiques pouvant être utilisées à des fins d'évaluation.

4.5. Option 4.2 – Option législative a maxima assortie de la reconnaissance mutuelle

La présente option est constituée par **l'ensemble des mesures envisagées** (même si les mesures 19 et 20 se chevauchent partiellement). En comparaison avec l'option 4.1, elle comprend en outre la **reconnaissance mutuelle de tous les types de décisions (mesure 13)**. La présente option comporterait également la reconnaissance mutuelle **de décisions ordonnant le paiement d'une indemnité (mesure 14)** en consolidant les décisions-cadres 2006/783/JAI et 2005/214/JAI et en élargissant le champ d'application de celles-ci afin d'inclure toutes les décisions rendues dans le cadre d'une instance pénale et ordonnant le paiement d'une indemnité. Elle prévoirait également des **formulaire consolidés** de reconnaissance mutuelle **(mesure 19)** ainsi que des mesures **garantissant le respect de la primauté** de la reconnaissance mutuelle **(mesure 20)**.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

5.1. Analyse de l'option 1 – Statu quo

Dans **l'option consistant à «ne rien faire**, on peut prédire la lenteur des progrès dans la réalisation de chacun des objectifs spécifiques. On s'attend à ce que la présente option ait une faible **incidence économique**, due à la progression naturelle dans les avoirs recouvrés. Il est probable que l'écart se creuse entre les avoirs détenus par les criminels et ceux recouvrés par les pouvoirs publics. Son **incidence sociale**, consécutive à une légère augmentation des avoirs d'origine criminelle recouvrés en faveur des victimes de la criminalité, sera vraisemblablement négligeable. La présente option n'aurait **aucune répercussion sur les agissements criminels**. À défaut d'action complémentaire à l'échelle de l'UE, il est probable que les criminels continuent d'investir leurs avoirs dans d'autres États membres, rendant de plus en plus pressante la nécessité que les opérations de confiscation revêtent une dimension transfrontière. **Au total**, d'importantes lacunes subsisteraient, les instruments de reconnaissance mutuelle resteraient peu utilisés et la somme des avoirs d'origine criminels confisqués dans l'ensemble de l'UE resterait modique par rapport aux chiffres d'affaires estimatifs générés par la criminalité organisée. S'il est vrai qu'à défaut d'intervention de l'UE, la situation évoluerait, le rythme du changement n'en serait pas moins trop lent. La présente option n'atteindrait donc pas l'objectif d'accroître le recouvrement d'avoirs d'origine criminelle au sein de l'Union. Il y a peu de chances que les États membres lui apportent leur soutien. Quant au Parlement européen, il désapprouverait totalement cette solution.

5.2. Analyse de l'option 2 – Option non législative

La présente option aurait une **faible incidence économique**. Les ateliers de transposition pourraient engendrer un léger effet positif sur la transposition par les États membres qui n'ont pas encore intégralement transposé les textes en cause. Les coûts induits par les ateliers d'utilisation seraient négligeables et l'utilité de ces derniers dépendrait de l'échelle à laquelle ils sont organisés. Étant donné la grave sous-utilisation des procédures de confiscation, des ateliers d'utilisation pourraient avoir des effets plus importants sur l'utilisation desdites procédures et éviter que les autorités continuent de rendre des décisions en présumant que les opérations de confiscation d'avoirs ne sont pas rentables. **L'incidence sociale** de la présente option serait **négligeable** et les **répercussions sur les agissements criminels**, assez limitées. Dans l'ensemble, il est probable que **l'option non législative** n'offre qu'une **faible** valeur ajoutée, et les ateliers d'utilisation en constitueront l'aspect le plus prometteur. La présente option n'atteindrait guère l'objectif d'accroître le recouvrement d'avoirs d'origine criminelle au sein de l'Union et susciterait de sévères critiques de la part du Parlement européen.

5.3. Analyse de l'option 3 – Option législative a minima

Outre les **répercussions économiques** engendrées par les ateliers de transposition et d'utilisation, l'amélioration des instruments de reconnaissance mutuelle augmenterait sans nul doute le nombre de procédures d'exécution transfrontière et, dans une certaine mesure, le montant des avoirs recouvrés. Il est cependant difficile de mesurer la valeur ajoutée économique d'un accroissement même sensible de l'utilisation des instruments de reconnaissance mutuelle. Une utilisation accrue desdits instruments transférerait les coûts administratifs des autorités centrales aux autorités judiciaires locales et le coût administratif induit par le traitement des demandes émanant d'autres États membres devrait, en principe, baisser. Les gains de temps résultant d'une plus large utilisation de la reconnaissance mutuelle (par opposition à l'entraide judiciaire) accéléreraient les exécutions transfrontières et multiplieraient les chances de recouvrement réussi en limitant les risques de dissipation des avoirs. Il se peut que la consolidation envisagée des formulaires de reconnaissance mutuelle nécessite, dans un premier temps, de former les praticiens, formation dont les coûts seraient vraisemblablement compensés par les avantages retirés. Une croissance modérée du nombre et de la valeur des avoirs recouvrés devrait logiquement correspondre à une croissance modérée de **l'incidence sociale** sous la forme d'indemnités versées aux victimes. Une meilleure garantie du respect des procédures transfrontières renforcerait probablement la confiance dans les systèmes nationaux de justice pénale et dans l'espace européen de justice, de liberté et de sécurité. En ce qui concerne les **droits fondamentaux**, on escompte de faibles répercussions sur le droit de propriété. On peut s'attendre à de **légères retombées sur les agissements criminels**. Une meilleure garantie du respect des procédures transfrontières est susceptible d'avoir des effets de déplacement, se traduisant par une fuite nette de fonds d'origine criminelle hors de l'UE, avec une légère incidence négative sur l'économie clandestine et les économies de pays tiers. **Dans l'ensemble**, il est probable que la valeur ajoutée de **l'option législative a minima** soit **modérée**. La présente option n'atteindrait pour ainsi dire pas l'objectif d'accroître le recouvrement d'avoirs d'origine criminelle au sein de l'Union et ne serait vraisemblablement pas considérée par le Parlement européen comme une réponse adaptée au problème.

5.4. Analyse de l'option 4.1 – Option législative a maxima sans reconnaissance mutuelle

Outre les ateliers de transposition et d'utilisation, la plupart des mesures, considérées isolément, auraient **au moins une incidence économique modérée**. En raison du nombre de mesures et du manque cruel de données tant sur les sommes gelées, confisquées et recouvrées que sur les coûts de mise en œuvre des activités liées à la confiscation, il n'est pas possible de quantifier le coût de la présente option. Dans nombre de cas, les coûts de mise en œuvre sont, en outre, susceptibles de varier en fonction des caractéristiques des États membres.

Afin de remédier au manque de données, la principale analyse économique présentée est une **estimation de la rentabilité dans l'UE à 27**, basée sur un modèle employant des indicateurs de substitution pour procéder à une extrapolation à partir d'une analyse détaillée des revenus et des coûts au Royaume-Uni (seul État membre pour lequel les revenus et les coûts afférents à tous les éléments du régime de confiscation d'avoirs peuvent être estimés et qui est doté d'un système de confiscation constituant une approximation raisonnable de la sous-option législative a maxima). Bien qu'ils ne soient qu'indicatifs, les résultats de cet exercice sont encourageants: selon ce modèle, cette option est **rentable dans 21 des 27 États membres** (voire extrêmement rentable dans nombre d'entre eux). Le fait que les opérations de confiscation d'avoirs semblent être potentiellement rentables dans la plupart des États

membres plaide en faveur d'une intervention au niveau de l'UE. On peut présumer que le recouvrement d'un nombre accru d'avoirs en faveur de l'État aura une **incidence sociale** notable, car il ira de pair, au moins dans certains États membres, avec le recouvrement d'un nombre supérieur d'avoirs en faveur de victimes de la criminalité. La confiscation d'avoirs d'origine criminelle accroîtra la confiance des citoyens dans la justice pénale.

Les mesures ayant de nettes retombées positives sur les instruments de confiscation (par exemple, mesure 5 sur la confiscation élargie, mesure 6 sur la confiscation sans condamnation ou mesure 7 sur la confiscation des avoirs de tiers) sont également celles produisant les **effets** les plus importants **sur les droits fondamentaux**. Une limitation du droit de propriété et du droit à un procès équitable du défendeur doit être justifiée, respecter le principe de proportionnalité et être assortie de garanties suffisantes. La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a rendu de nombreux arrêts dans lesquels elle a systématiquement approuvé l'application de régimes de confiscation en l'absence de condamnation à des cas particuliers. Elle a cependant évité de statuer sur la question de principe de leur compatibilité avec la convention européenne des droits de l'homme. Le renversement de la charge de la preuve relative à la légitimité d'avoirs a survécu jusqu'à présent à l'examen minutieux de la Cour EDH tant qu'il était appliqué de manière impartiale dans le cas d'espèce et encadré par des garanties suffisantes pour permettre à l'intéressé de réfuter ces présomptions réfragables. Bien que la Cour EDH ait systématiquement admis les régimes de confiscation élargie dans la pratique, elle apprécie au cas par cas leur compatibilité avec la convention. Ici aussi, le niveau de garanties procédurales accordées au défendeur joue un rôle déterminant dans l'appréciation de la proportionnalité de la mesure. La revendication concomitante d'avoirs par le tiers et par une victime plaide fortement en faveur de la confiscation des avoirs de tiers. Si l'auteur d'un acte criminel ne possède pas suffisamment d'avoirs pour honorer une créance (comme c'est souvent le cas), des mesures en faveur du tiers affaibliraient la position de la victime. Des mesures temporaires telles que des décisions de gel pourraient, en raison de leur caractère provisoire, justifier des limitations supplémentaires de certains droits et du principe de la légalité, à condition que des garanties suffisantes ou des voies de recours soient prévues et que ces limitations respectent le contenu essentiel de ces droits et principes. Pourvu qu'elles soient appliquées dans le respect du principe de proportionnalité et complétées par des garanties suffisantes inscrites dans les propositions législatives de l'Union, les mesures relevant de la présente option respecteraient les droits fondamentaux.

Les **effets** de la présente option sur les **agissements criminels** seraient considérables, car une confiscation sans condamnation (même dans des cas de figure limités) et la confiscation des avoirs de tiers contraindraient les criminels à modifier leurs pratiques et rendraient plus difficile pour eux la dissimulation de leurs avoirs. La présente option pourrait entraîner une fuite modérée de fonds d'origine criminelle vers des pays tiers à l'UE et avoir une incidence négative notable sur l'économie souterraine et les économies de pays tiers. **Dans l'ensemble**, il est probable que la valeur ajoutée de cette option soit **importante**. Parmi les répercussions immédiates de la mise en œuvre de cette option figurera le renforcement des régimes de confiscation, de gel et de gestion d'avoirs. Cependant, la présente option aurait également des effets notables sur l'utilisation. Pendant que les ateliers d'utilisation informeraient les dirigeants nationaux de la rentabilité potentielle des opérations de confiscation d'avoirs et les mettraient ainsi en mesure de promouvoir le changement, des instruments législatifs plus performants encourageraient le recours aux dites mesures en accroissant concrètement les chances d'intervention réussie. L'harmonisation des réglementations en matière de confiscation peut aussi, de facto, promouvoir la reconnaissance mutuelle en garantissant que les décisions originaires d'un autre État membre sont compatibles avec le système judiciaire

de l'État membre d'exécution. La présente option atteindrait l'objectif d'accroître le recouvrement d'avoirs d'origine criminelle au sein de l'Union. Il est très vraisemblable que le Parlement européen l'accueille sans grand enthousiasme.

5.5. **Analyse de l'option 4.2 – Option législative a maxima avec reconnaissance mutuelle**

Sur le **plan économique**, le fait d'agir en plus au niveau de l'UE en matière de reconnaissance mutuelle améliorerait davantage encore les résultats de l'analyse de rentabilité dans l'Union des 27. Cependant, étant donné la rareté des données sur le nombre de décisions à faire exécuter dans d'autres États membres et les montants correspondants, il n'est pas possible d'estimer en détail la rentabilité de cette option dans chaque pays. Les coûts supplémentaires à la charge des États membres susceptibles de recevoir de nombreuses décisions étrangères d'exécution rendues en l'absence de condamnation seraient entièrement compensés par la disposition en vigueur (figurant dans la décision-cadre 2006/783/JAI) selon laquelle l'État membre exécutant une décision de confiscation est en droit de conserver 50 % de la valeur des avoirs recouverts. Les **retombées sociales** seraient **considérables**. Outre les conséquences de l'option a maxima sans reconnaissance mutuelle, on peut s'attendre à ce que les améliorations relatives à la reconnaissance mutuelle renforcent la confiance dans l'espace européen de justice, de liberté et de sécurité. Les **répercussions sur les agissements criminels** seraient également **considérables**. Les mesures faisant partie de l'option législative a maxima, associées à une mise en œuvre nettement améliorée des procédures transfrontières, contraindraient vraisemblablement les criminels à modifier leurs pratiques et pourraient avoir des effets de déplacement, entraînant une fuite nette, hors de l'UE, de capitaux d'origine criminelle. Ceci se traduirait par un impact encore plus important sur l'économie clandestine et les économies de pays tiers. **Dans l'ensemble**, il est probable que la présente option offre une **très forte** valeur ajoutée. Les effets combinés de la rentabilité économique, de répercussions sociales importantes et d'une utilisation accrue sont de surcroît renforcés par des mesures en matière de reconnaissance mutuelle qui sont plus ambitieuses que celles prévues dans l'option législative a minima. La présente option serait pleinement conforme à l'objectif d'accroître le recouvrement d'avoirs d'origine criminelle au sein de l'Union. Le Parlement européen lui réserverait vraisemblablement un accueil favorable.

6. **COMPARAISON DES OPTIONS**

L'option privilégiée est l'**option a maxima incluant une action en matière de reconnaissance mutuelle**, tandis que l'option législative a maxima sans reconnaissance mutuelle et l'option législative a minima partagent la deuxième position. L'option privilégiée respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité parce qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs décrits tout en respectant les droits fondamentaux. Elle améliorerait considérablement l'harmonisation des règles et l'exécution des décisions dans les États membres, notamment en modifiant les dispositions existantes régissant la confiscation élargie, en introduisant de nouvelles dispositions relatives, d'une part, à la confiscation sans condamnation et, d'autre part, à la confiscation des avoirs de tiers, et en instaurant la reconnaissance mutuelle de tous les types de décisions (dont celles rendues sans condamnation). Les mesures constituant cette option sont calibrées pour être proportionnées et ne pas porter indûment atteinte aux droits fondamentaux. En vue de répondre aux préoccupations exprimées par des avocats de la défense, des garanties minimales au niveau de l'Union sont prévues afin de respecter intégralement la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Suivi et évaluation

La mise en œuvre de l'option privilégiée devrait être soumise à une évaluation et à un suivi. En raison du manque de données statistiques sur la confiscation d'avoirs et de la piètre qualité des données existantes, il n'est actuellement pas possible de procéder à une évaluation en bonne et due forme, fondée sur des données probantes, des retombées des nouvelles mesures/législations adoptées au niveau européen ou national dans la plupart des pays. Des informations sur la mesure dans laquelle la reconnaissance mutuelle facilite les exécutions transfrontières ne sont en outre pas aisément disponibles.

C'est pourquoi l'option privilégiée prévoit également l'introduction d'obligations d'information à la charge des États membres en ce qui concerne les opérations de confiscation d'avoirs. Des données seront recueillies, au moins annuellement, par les autorités judiciaires (tribunaux et bureaux du parquet), les bureaux de gestion des avoirs saisis et autres autorités chargées de disposer des avoirs. Les données ainsi recueillies seront prises en compte lors des activités de suivi et d'évaluation et permettront à la Commission de déterminer dans quelle mesure la proposition de législation atteint ses objectifs. Il conviendra d'accorder une attention particulière aux États membres dans lesquels la collecte de données est relativement peu développée.

Afin de suivre la mise en œuvre effective de la proposition législative, la Commission élaborera un plan de mise en œuvre et établira régulièrement des rapports de mise en œuvre basés sur les consultations des États membres et des parties prenantes. La publication du premier rapport est en principe prévue trois ans après l'entrée en vigueur du texte. L'exercice de recensement des législations nationales régissant la confiscation d'avoirs qui a été effectué en préparation du présent résumé d'analyse d'impact pourrait servir de base de référence pour suivre les évolutions en matière de législation et d'utilisation dans les États membres.

Il sera aussi régulièrement procédé à des évaluations, la publication du premier rapport étant prévue cinq années après l'entrée en vigueur du texte. Les rapports d'évaluation pourraient comporter un exercice de modélisation du rapport coûts-avantages pour estimer l'actuelle et la future rentabilité des opérations de confiscation d'avoirs.

Des ateliers de transposition et d'autres réunions d'experts seront également organisés pour que les difficultés de mise en œuvre y soient abordées. L'échange de bonnes pratiques à tous les stades de la procédure de confiscation continuera d'avoir lieu au sein de la plateforme des bureaux de recouvrement des avoirs de l'UE.