
Décision du Défenseur des droits n° 2023-263

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et notamment son article 84 ;

Vu l'article 706-164 du code de procédure pénale ;

Saisie par Monsieur X des difficultés rencontrées par une partie civile pour obtenir auprès de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), à partir des sommes confisquées à l'auteur de l'infraction, le versement des dommages et intérêts accordés par un jugement définitif et non payés par l'auteur de l'infraction ;

Considère que le manque d'information des parties civiles pour saisir l'AGRASC et l'existence d'un délai de forclusion de deux mois, au-delà duquel la demande à l'AGRASC n'est plus recevable, portent atteinte à leur droit de faire exécuter la décision de justice leur octroyant des dommages et intérêts ;

Considère que ce manque d'information et l'existence de ce délai de forclusion de deux mois portent atteinte à leur droit au respect des biens, les sommes confisquées par l'Etat leur appartenant initialement et ayant été frauduleusement appropriées par l'auteur de l'infraction ;

Considère que l'absence de dispositions légales permettant à l'AGRASC de relever la forclusion de certaines demandes de parties civiles informées trop tardivement du délai de deux mois prévu par l'article 706-164 du code de procédure pénale pour introduire leur demande d'indemnisation porte une atteinte disproportionnée à leurs droits au respect des biens, ainsi qu'à celui de faire exécuter une décision de justice ;

Prend acte que le ministère de la justice se dit favorable à l'allongement du délai de saisine de l'AGRASC par les parties civiles de sorte que ce délai soit porté à six mois à compter du jour où la décision leur octroyant des dommages et intérêts est devenue définitive et qu'il soutient la proposition de loi en ce sens déposée le 25 avril 2023 par le député Monsieur Jean-Luc WARSMANN et renvoyée à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;

Prend acte des travaux engagés par le ministère de la justice pour améliorer l'information des usagers au travers de la révision de ses procédures d'information sur les droits et recours, notamment par le biais de la modification de l'article 706-15 du code de procédure pénale et d'une remise d'un formulaire aux victimes à l'issue de l'audience.

Recommande au garde des Sceaux, ministre de la justice, de :

- modifier l'article 706-164 alinéa 2 du code de procédure pénale afin de porter le délai de saisine de l'AGRASC par les parties civiles à six mois à compter du jour où la décision leur octroyant des dommages et intérêts est devenue définitive ;
- modifier l'article 706-15 du code de procédure pénale afin de prévoir que les parties civiles devront être informées de la possibilité de recours auprès de l'AGRASC en cas de condamnation de l'auteur au paiement de dommages et intérêts, par la juridiction à l'issue de l'audience et par l'ajout d'une mention visible dans la décision écrite ;
- garantir que le bureau d'aide aux victimes délivre aux parties civiles l'information relative à la possibilité de saisir l'AGRASC en prévoyant la remise systématique d'un formulaire à l'issue de l'audience dans lequel il leur est spécifié que le délai de forclusion applicable pour la saisine de l'AGRASC court à compter du jour où la décision leur octroyant des dommages et intérêts est devenue définitive d'une part, et qu'elles peuvent déposer leur demande d'indemnisation auprès de l'AGRASC avant l'obtention de la décision dactylographiée d'autre part.

La Défenseure des droits demande au garde des Sceaux, ministre de la justice de lui rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandations au titre des articles 25 et 32 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS

1. Par un arrêt de la cour d'appel de Y du 26 avril 2013, Madame Z a été condamnée à la peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis pour des faits d'abus de faiblesse. La constitution de partie civile de Madame A a été acceptée et la cour a renvoyé l'affaire sur intérêts civils afin qu'il soit statué sur son préjudice.
2. Par un arrêt du 18 janvier 2017, la cour d'appel, statuant sur intérêts civils, a condamné Madame Z à indemniser Madame A à hauteur de 149 852 euros au titre de son préjudice financier et moral, outre 1 500 euros au titre de l'article 475-1 du code de procédure pénale.
3. Alors qu'il introduisait différentes démarches pour obtenir le recouvrement de ces indemnités non payées par Madame Z, Monsieur X, petit-fils et curateur de Madame A, s'est rappelé que d'importantes sommes en numéraires détenues sur le compte bancaire de Madame Z avaient été saisies au cours de l'enquête préliminaire.
4. En effet, par une ordonnance du 5 octobre 2011 du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de B (désormais tribunal judiciaire), le compte bancaire de Madame Z, créancier d'une somme de 128 652,20 euros provenant de chèques émanant de Madame A, avait fait l'objet d'une saisie pénale. Les sommes saisies avaient alors été confiées aux services de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) en application des dispositions de l'article 706-160 2° du code de procédure pénale.
5. Dans l'arrêt du 26 avril 2013 précité, la cour d'appel de Y a prononcé la confiscation définitive de ces sommes.
6. Par courriel du 3 mai 2018, Monsieur X a interrogé l'AGRASC sur les démarches à suivre afin que Madame A puisse percevoir, sur les sommes confisquées à l'auteure des faits, les dommages et intérêts lui ayant été octroyés par la cour d'appel le 18 janvier 2017.
7. Par courriel du même jour, l'AGRASC lui a répondu que Madame A ne pouvait plus introduire de demande auprès d'elle pour obtenir son indemnisation sur les sommes confisquées dès lors qu'il s'était écoulé un délai de deux mois à compter du jour où l'arrêt statuant sur les dispositions civiles était devenu définitif. Le délai de forclusion de l'article 706-164 du code de procédure pénale a ainsi été opposé à Madame A.
8. C'est dans ce contexte que Madame A, se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir son indemnisation à partir des sommes saisies par l'AGRASC, a saisi le Défenseur des droits.

L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

9. Les services du Défenseur des droits ont pris l'attache de l'AGRASC par courriers des 5 septembre 2018 et 14 février 2019 concernant la situation de Madame A. Ils ont également sollicité plus largement des éléments concernant les informations dont disposent les victimes pour saisir l'AGRASC et les possibilités qui leur seraient ouvertes pour solliciter un relevé de forclusion dans le cas où elles n'auraient pas introduit leur demande dans le délai légal.
10. Par courriel du 14 septembre 2018 puis par courrier du 15 avril 2019, l'AGRASC a indiqué que « *s'agissant de l'information donnée aux victimes sur la possibilité de saisir [l']agence, [elle avait] bien conscience qu'il exist[ait] un défaut d'information, qui ne peut être donnée qu'à deux niveaux pour qu'elle soit efficace : à l'audience par les présidents d'audience puis rappelée dans le corps des décisions* » et que cette difficulté avait déjà été signalée au ministère de la justice, en vue de faire évoluer les textes du code de procédure pénale. L'AGRASC a également précisé qu'il ne lui était pas possible de relever la forclusion d'une demande introduite hors délai par une partie civile.
11. Les services du Défenseur des droits ont ensuite pris l'attache du ministère de la justice, concernant les difficultés d'accès à l'information concernant la saisine de l'AGRASC rencontrées par les victimes.
12. Par courrier du 6 juillet 2020, la garde des Sceaux a indiqué que la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice avait conscience des difficultés posées par l'absence de notification à la partie civile de cette possibilité subsidiaire d'indemnisation et du délai très restreint pour introduire une demande de versement des dommages et intérêts auprès de l'AGRASC. Il était précisé que la DACG expertisait la possibilité d'une modification normative et/ou de directives pénales sur ce double aspect, dans le contexte de la mission confiée par le Premier ministre au député Jean-Luc WARSMANN sur le rapport « *Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner* ».
13. Par courrier du 24 avril 2023, les services du Défenseur des droits ont interrogé la DACG afin de savoir quelles mesures avaient été mises en œuvre ou étaient prévues pour rendre effectif le droit à l'indemnisation des victimes et si la possibilité d'une indemnisation amiable ou d'un recours pour les victimes forcloses avait été envisagée.
14. Par courrier du 24 juillet 2023, la DACG a répondu qu'elle partageait le constat que le délai de deux mois impartis à la victime pour introduire une demande d'indemnisation auprès de l'AGRASC était trop court pour garantir l'effectivité de ce recours, et qu'elle avait donc donné un avis favorable à la proposition de loi déposée le 25 avril 2023 par le député Monsieur WARSMANN visant à porter ce délai à six mois à compter du jour où la décision avait acquis un caractère définitif.
15. La DACG a en outre indiqué qu'une réflexion était en cours sur la modification de l'article 706-15 du code de procédure pénale prévoyant l'information des parties civiles sur la possibilité d'un recours devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) et le Service d'Aide au Recouvrement des Victimes d'infractions (SARVI) par l'ajout d'une mention indiquant que la victime peut également saisir l'AGRASC d'une demande d'indemnisation conformément à l'article 706-164 du code de procédure pénale.
16. Elle a également précisé dans ce courrier que la remise d'un formulaire à l'issue de l'audience pourrait permettre d'améliorer l'information des victimes sur les recours dont elles disposent pour obtenir le paiement des dommages et intérêts octroyés par la

juridiction, et que les bureaux d'aide aux victimes, dont les missions sont définies à l'article D.47-6-15 du code de procédure pénale, ont également vocation à assurer l'information des victimes sur l'existence d'un tel mécanisme.

17. Concernant par ailleurs les possibilités d'un recours ouvert aux victimes forcloses, la DACG a répondu qu'en l'état actuel de la législation, le relevé de forclusion n'était pas ouvert à l'AGRASC, dès lors qu'aucun texte ne le prévoyait et que cette possibilité ne pouvait être laissée à la libre appréciation de l'AGRASC.

ANALYSE

I. Le cadre juridique applicable aux confiscations et à la saisine par les parties civiles de l'AGRASC

18. La confiscation est une peine complémentaire ayant pour objectif de priver directement les auteurs d'infractions des profits réalisés afin d'en interdire le bénéfice.
19. L'article 131-21 du code pénal précise que la confiscation peut être prononcée dans le cas où il existe un lien entre le bien confisqué et l'infraction.
20. Le produit de l'infraction, qui correspond au patrimoine que l'auteur a frauduleusement retiré de son acte, peut donc naturellement faire l'objet d'une peine de confiscation prononcée par la juridiction de jugement.
21. En matière d'abus de confiance, l'article 223-15-3 4° du code pénal prévoit ainsi, en tant que peine complémentaire « *la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution* ».
22. La peine de confiscation peut être précédée, au cours de l'instruction ou de l'enquête, d'une saisie à titre conservatoire¹ qui a pour objectif d'éviter tout risque de cession ou de dissimulation et de faciliter la mise à exécution effective de la confiscation, dans l'hypothèse où celle-ci serait prononcée.
23. La gestion des biens saisis, puis confisqués, est confiée à l'AGRASC, qui est un établissement public et dont les attributions sont prévues par l'article 706-160 du code de procédure pénale.
24. L'article 706-164 du code de procédure pénale autorise l'AGRASC à indemniser en priorité certaines victimes lorsque celles-ci ne peuvent prétendre à une indemnisation par la CIVI ou par une aide au recouvrement par le SARVI.
25. Dans sa version initiale, l'article 706-164 du code de procédure pénale prévoyait, sans limitation de temps, que toute partie civile ayant bénéficié d'une décision définitive lui accordant des dommages et intérêts pouvait obtenir de l'AGRASC que ces sommes lui soient versées sur les biens définitivement confisqués au débiteur. Une telle procédure permettait ainsi que l'objet ou le produit de l'infraction, lorsqu'il avait été confisqué, puisse revenir à son propriétaire initial, la victime de l'infraction.

¹ Voir sur ce point les articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale.

26. La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 a introduit un délai de forclusion de deux mois à compter du jour où la décision statuant sur les dommages et intérêts est devenue définitive pour que les parties civiles introduisent leur demande d'indemnisation auprès de l'AGRASC. Ce délai n'a été assorti d'aucune dérogation ni modalités d'information des parties civiles.

II. Un délai de saisine de l'AGRASC trop court pouvant entraîner une atteinte aux droits des parties civiles

27. Le droit à l'exécution des décisions de justice constitue un aspect du droit à un procès équitable affirmé à l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention). En effet, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que l'exécution d'une décision de justice, de quelque juridiction que ce soit, fait partie intégrante du procès au sens de l'article 6§1 de la Convention. Ainsi, le droit à un tribunal² « *serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire soit inopérante au détriment d'une partie* »³. La CEDH a en outre jugé, à de multiples reprises, qu'un formalisme excessif faisant obstacle à l'accès à un tribunal était susceptible de caractériser une violation de la Convention⁴.

28. La mise en place d'un délai de forclusion de deux mois, dont les juridictions ne sont pas tenues d'informer les parties civiles, et à l'expiration duquel ces dernières ne sont plus admises à obtenir leur indemnisation sur les biens confisqués perdant ainsi une chance significative d'obtenir l'exécution de la décision de justice ayant prononcé une condamnation à leur profit, relève d'un formalisme excessif et caractérise, en la rédaction actuelle des textes, une violation du droit à l'exécution d'une décision de justice au sens de l'article 6§1 de la Convention.

29. En outre, sont en cause ici des sommes, objet d'une infraction, appartenant à la victime, frauduleusement appropriées par l'auteur de l'infraction, puis retenues par l'Etat au titre d'une peine de confiscation. La victime étant dans l'impossibilité du fait de la législation en vigueur et du manque d'information, de récupérer ces sommes malgré un arrêt définitif lui accordant des dommages et intérêts, une violation du droit au respect des biens, affirmé à l'article 1er du protocole additionnel n° 1 à la Convention, est également caractérisée⁵.

30. La loi du 3 juin 2016 précédemment mentionnée a ainsi créé, par l'introduction du délai de forclusion de deux mois et l'absence de toute information à cet égard, un risque important, voire, comme en l'espèce, une impossibilité, pour les parties civiles d'obtenir toute indemnisation sur les sommes ou biens confisqués, alors même que l'objet ou le produit de l'infraction est toujours disponible et reste, à défaut d'être reversé à la victime, aux mains de l'Etat.

31. La Défenseure des droits prend acte que les services du ministère de la justice se disent favorables à l'allongement du délai de saisine de l'AGRASC par les parties civiles de sorte que ce délai soit porté à six mois à compter du jour où la décision leur octroyant des dommages et intérêts est devenue définitive. Elle prend également acte qu'ils soutiennent la proposition de loi en ce sens déposée le 25 avril 2023 par le député

² CEDH, Naït-Liman c. Suisse, 15 mars 2018, req. n° 51357/07, §113.

³ CEDH, Hornsby c. Grèce, 19 mars 1997, req. n° 18357/91, §40.

⁴ CEDH Walchli c. France, 26 juillet 2007, req. n°35787/03, §§28-37.

⁵ CEDH, Marckx c. Belgique, 13 juin 1979, req. n°6833/74, §§ 63- 64.

Monsieur Jean-Luc WARSMANN et renvoyée à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

32. La Défenseure des droits recommande en conséquence de modifier l'article 706-164 alinéa 2 du code de procédure pénale afin d'allonger le délai de saisine de l'AGRASC par les parties civiles de sorte que ce délai soit porté à six mois à compter du jour où la décision leur octroyant des dommages et intérêts est devenue définitive.

III. La nécessaire amélioration du dispositif d'accompagnement et d'information des parties civiles pour obtenir le versement de leur indemnisation par l'AGRASC sur les biens saisis

33. Les travaux initiés par la DACG du ministère de la justice ont pour ambition d'améliorer l'information des victimes pouvant être indemnisées par l'AGRASC afin qu'elle soit plus claire et immédiate.

34. La Défenseure des droits salue ces travaux et prend acte des réflexions engagées pour améliorer l'information des usagers au travers de la révision de ses procédures d'information sur les droits et recours.

35. Elle prend notamment acte des réflexions en cours sur la modification de l'article 706-15 du code de procédure pénale qui prévoit l'information des parties civiles sur la possibilité d'un recours devant la CIVI et le SARVI, par l'ajout d'une mention indiquant que la victime peut saisir l'AGRASC d'une demande d'indemnisation conformément à l'article 706-164 du code de procédure pénale.

36. La Défenseure des droits prend également acte des réflexions portant sur la remise d'un formulaire à l'issue de l'audience permettant d'améliorer l'information des victimes sur ce point.

37. La Défenseure des droits prend enfin acte de la possibilité évoquée par le ministère de la justice de renforcer l'action des bureaux d'aide aux victimes dans la diffusion de cette information auprès des parties civiles.

38. La Défenseure des droits recommande la modification de l'article 706-15 du code de procédure pénale afin qu'il soit ajouté que lorsqu'une juridiction condamne l'auteur d'une infraction mentionnée aux articles 706-3 et 706-14 à verser des dommages-intérêts à la partie civile, et qu'elle prononce une peine de confiscation, elle informe cette partie civile de la possibilité de saisir l'AGRASC.

39. La Défenseure des droits recommande également de s'assurer qu'un formulaire est systématiquement remis aux victimes par le Bureau d'aide aux victimes aux victimes leur précisant :

- les modalités de saisine de l'AGRASC, notamment la possibilité pour les victimes de déposer leur demande d'indemnisation auprès de l'AGRASC avant l'obtention de la décision dactylographiée
- que le délai de forclusion pour saisir l'AGRASC d'une demande d'indemnisation court à compter du jour où la décision est devenue définitive.

Claire HÉDON