

Rapport d'activité

du Bureau de gestion des avoirs (BGA)

2022-2023



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Bureau de gestion des avoirs

Table de matières

Introduction	3
<hr/>	
1. L'activité du BGA	6
1.1. Gestion de biens saisis	6
1.1.1. Soldes créditeurs sous gestion	6
1.1.2. Comptes-titres sous gestion	6
1.1.3. Numéraire sous gestion	7
1.1.4. Actifs virtuels sous gestion	7
1.1.5. Créances sous gestion	7
1.1.6. Immeubles sous gestion	7
1.1.7. Véhicules sous gestion	7
1.1.8. Autres biens sous gestion	8
1.2. Négociation des accords de partage	8
1.3. Aliénation de biens	8
1.4. Destruction de biens	9
1.5. Recettes générées par les confiscations ou les biens échus à l'État	9
1.6. Actions d'information et de formation	9
1.7. Gestion centralisée des données	9
<hr/>	
2. Les chiffres judiciaires	11
2.1. Saisies	11
2.1.1. Soldes créditeurs saisis	11
2.1.2. Comptes-titres saisis	12
2.1.3. Numéraire saisi	18
2.1.4. Actifs virtuels saisis	20
2.1.5. Créances saisies	20
2.1.6. Immeubles saisis	21
2.1.7. Véhicules saisis	21
2.1.8. Autres biens saisis	21
2.2. Décisions provisoires	22
<hr/>	
3. Réflexions et propositions	24
<hr/>	
4. Glossaire	27
<hr/>	

Introduction

En juin 2022, la Chambre des députés a voté la loi du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis et confisqués (ci-après la « loi du 22 juin 2022 ») parachevant ainsi la transposition de la directive 2014/42/UE du Parlement et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

« Le crime ne paie pas »

La loi du 22 juin 2022 illustre la politique dite du « crime ne paie pas » qui vise à lutter contre la délinquance économique en privant les criminels du bénéfice de leurs infractions.

Cette politique repose sur l'élargissement du champ d'application de l'article 31 du Code pénal. Au-delà de la confiscation des produits directs ou indirects, avantages patrimoniaux et instruments d'une infraction, la loi permet aussi la confiscation des biens qui leur ont été substitués ou leur équivalent en valeur monétaire. La confiscation élargie permet de confisquer des biens dont le condamné, mis en mesure de s'expliquer n'a pu en justifier l'origine. Enfin la confiscation de valeur permet à la juridiction du fond de prononcer la confiscation d'une somme même si aucun bien n'a été identifié ou lorsque les biens saisis sont insuffisants pour couvrir l'objet, le produit ou l'avantage patrimonial tiré d'une infraction.

L'élargissement du périmètre de la confiscation s'accompagne aussi d'un renforcement des acteurs institutionnels qui interviennent dans le processus de la saisie, du recouvrement et de la gestion des biens saisis ou confisqués. La loi du 22 juin 2022 a ainsi donné naissance à un nouvel acteur, le Bureau de gestion des avoirs saisis et confisqués, en abrégé « BGA ». Depuis le 1^{er} octobre 2022, le BGA gère les sommes, créances et actifs virtuels, ainsi que, sur demande des autorités judiciaires, les autres biens dont la conservation n'est pas nécessaire à la manifestation de la vérité. Sur requête du procureur général d'État, le BGA gère également les biens confisqués au profit de l'État.

Ce premier rapport détaille l'activité du BGA en matière de gestion, d'aliénation et de destruction de biens ainsi que les recettes générées au profit du Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité et du Trésor public. Il fournit également un bilan statistique des saisies, restitutions, confiscations et attributions ordonnées par les autorités judiciaires.

Conformément au souhait du législateur, le rapport d'activité du BGA comporte une réflexion et des propositions visant à l'amélioration du droit et des pratiques en matière de saisie et de confiscation (3).

Le Bureau de gestion des avoirs (BGA)

Le BGA est un service d'État à gestion séparée (SEGS). Son budget annuel en 2023 était de 300 000 euros.

Au 31 décembre 2023, les effectifs du BGA s'élevaient à neuf agents dont cinq femmes et quatre hommes. L'âge moyen des agents du BGA était de 38 ans.

Le BGA est dirigé par un directeur et deux attachés de direction dont l'un supervise la gestion des sommes, titres et actifs virtuels et l'autre la gestion des autres biens. Chacun de ces services comptait au 31 décembre 2023 deux gestionnaires. Au moment de la mise en place du BGA, les gestionnaires avaient été engagés à durée déterminée. A présent, cette phase initiale étant dépassée, leur statut devrait être requalifié en contrat à durée indéterminée pour assurer la pérennité de l'administration. Le BGA bénéficie aussi de l'appui d'une secrétaire de direction et d'un informaticien.

Avec l'aide du Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE), le BGA a développé deux applications informatiques pour accompagner ses activités. En mars 2023, une démarche électronique a été mise en ligne sur MyGuichet.lu permettant aux tiers-saisis d'aviser le BGA des sommes, créances et actifs virtuels saisis avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2022, soit avant le 1^{er} octobre 2022. En décembre 2023, le registre de biens saisis et confisqués est devenu opérationnel. Le logiciel « gestion des objets saisis » (GOS) permet d'encoder les biens gérés par le BGA. Les statistiques du présent rapport d'activité ont été extraites de GOS.

Le BGA en chiffres

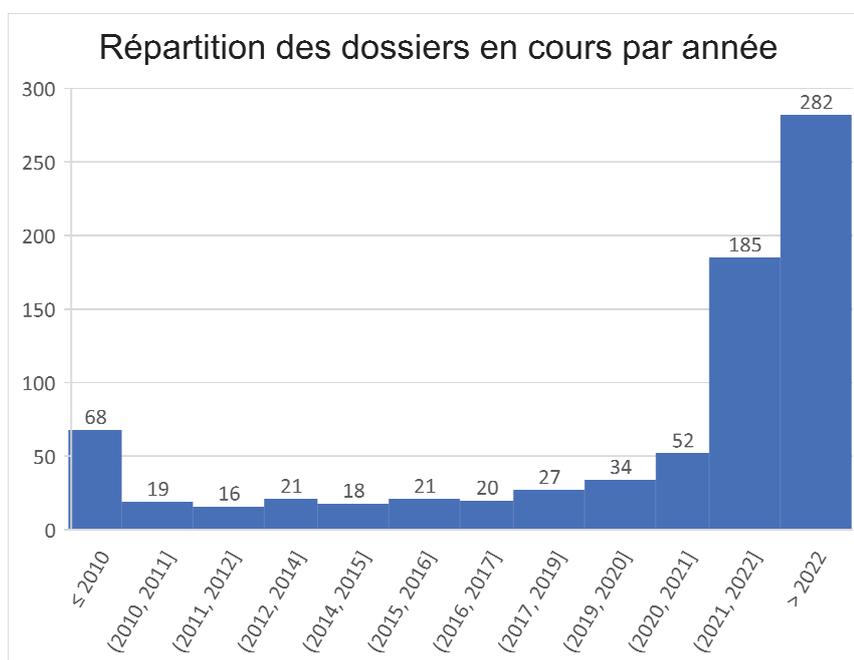
Au terme de quinze mois d'existence, l'activité du BGA se lit dans le nombre d'ouvertures de dossier. Après une phase initiale de mise en place, le BGA a atteint sa vitesse de croisière opérationnelle vers la fin de l'année 2023.

Pour la **période antérieure au 1^{er} octobre 2022**, le BGA a traité **431 déclarations** effectuées par les professionnels en application de l'article 18 de la loi du 22 juin 2022. Ces déclarations ont donné lieu à l'ouverture de **318 dossiers**. **75 autres dossiers** ont été ouverts sur base de procès-verbaux de saisie antérieurs au 1^{er} octobre 2022.

Au **dernier trimestre 2022**, le BGA a ouvert **87 dossiers** sur base de procès-verbaux de saisie.

En **2023**, le BGA a ouvert **282 dossiers** sur base de procès-verbaux de saisie.

Le **total de dossiers en cours** au 31 décembre 2023 s'élève à **762 dossiers**.



Le bilan au 31 décembre 2023 des actifs sous gestion s'établit comme suit :

- **1 743** soldes créditeurs,
- **113** comptes-titres,
- **384** montants en numéraire,
- **2** actifs virtuels,
- **7** créances,
- **99** biens immobiliers,
- **22** véhicules et
- **1 836** autres biens.

La valeur des biens sous gestion s'établit comme suit :

- **508,995 millions** d'euros en soldes créditeurs,¹
- **456,387 millions** d'euros en comptes-titres,
- **0,635 millions** d'euros en numéraire,
- **40,561 millions** d'euros en créances
- **0,00305044** Bitcoins

Le total des actifs sous gestion du BGA dépasse le milliard d'euros.

En 2023, les recettes générées par le BGA ont contribué à concurrence de **5 325,39 euros** au Fonds de lutte contre certaines formes de criminalités et à concurrence de **328 004,76 euros** au budget de l'État.

Enfin le BGA fait procéder à la destruction de plus de 42 tonnes de biens confisqués ou échus à l'État qui n'étaient plus valorisables.

1 Dans tout le document, les sommes en devises étrangères ont été converties en euros au dernier cours de l'année 2023 publié le 29 décembre 2023 par la Banque centrale européenne. Les montants importants sont exprimés en millions d'euros avec une virgule comme séparateur de décimales (507,293 millions d'euros = 507 293 000 €). Au-delà de trois décimales le montant est arrondi à l'unité inférieure.

1. L'activité du BGA

Le BGA a commencé son activité opérationnelle le 1^{er} octobre 2022.

Elle comprend la gestion obligatoire des sommes, qu'il s'agisse de numéraire ou de crédits en compte, créances et actifs virtuels saisis ainsi que la gestion, facultative, des autres biens saisis et, sur requête du procureur général d'État, la gestion des biens confisqués.

La mission du BGA comprend également, sur instruction des autorités judiciaires, l'aliénation ou la destruction de biens saisis.

Il négocie avec les autorités étrangères les accords de partage des biens confisqués sur base d'une décision étrangère.

Il a encore une mission de formation aux bonnes pratiques en matière de saisie et de confiscation.

Enfin le BGA est chargé de la gestion centralisée et informatisée des données relatives aux biens saisis ou confisqués qui ne constituent pas des pièces à conviction.

Ces différentes activités sont illustrées dans les sections sur la gestion de biens saisis (1.1), la négociation des accords de partage (1.2), l'aliénation de biens (1.3), la destruction de biens (1.4), les recettes générées par les confiscations ou les biens échus à l'État (1.5), les actions d'information et de formation (1.6) et la gestion centralisée des données (1.7).

1.1. Gestion de biens saisis

1.1.1. Soldes créditeurs sous gestion

Les soldes créditeurs comprennent les comptes à vue, les comptes à terme et les comptes de monnaie électronique.

Pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2022, le BGA a reçu en gestion 1 468 soldes créditeurs déclarés par les banques en application de l'article 18 de la loi du 22 juin 2022.

Au dernier trimestre 2022, le BGA a reçu 48 soldes créditeurs en gestion et a fait 47 demandes de consignation.

En 2023, le BGA a reçu 227 soldes créditeurs en gestion et fait 153 demandes de consignation.

Le total des **soldes créditeurs** sous gestion s'élève à **1 743**.

1.1.2. Comptes-titres sous gestion

Pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2022, le BGA a reçu en gestion 96 comptes-titres déclarés par les banques en application de l'article 18 de la loi du 22 juin 2022.

Au dernier trimestre 2022, la gestion d'un compte-titres a été confiée au BGA.

En 2023, la gestion de 16 comptes-titres a été confiée au BGA.

Le total des **comptes-titres** sous gestion s'élève à **113**.

1.1.3. Numéraire sous gestion

Pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2022, le BGA a reçu 61 montants en numéraire en gestion et a effectué 31 demandes de consignation.

Au dernier trimestre 2022, le BGA a reçu 77 montants en numéraire en gestion et a effectué 36 demandes de consignation.

En 2023, le BGA a reçu 246 montants en numéraire en gestion et a effectué 153 demandes de consignation.

Le total des montants en **numéraire** sous gestion s'élève à **384**.

1.1.4. Actifs virtuels sous gestion

Le BGA n'a reçu aucun actif virtuel en gestion pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2022.

Au dernier trimestre 2022, le BGA a reçu en gestion **deux actifs virtuels**.

En 2023, le BGA n'a reçu aucun actif virtuel en gestion.

1.1.5. Créances sous gestion

Le BGA n'a reçu aucune créance en gestion pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2022 ni pour le dernier trimestre 2022.

En 2023, le BGA a reçu **7 créances** en gestion.

1.1.6. Immeubles sous gestion

Pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2022, le BGA a reçu 16 biens immobiliers en gestion. Au dernier trimestre 2022, le BGA a reçu deux biens immobiliers en gestion.

En 2023, le BGA a reçu 81 biens immobiliers en gestion.

Le total des **biens immobiliers** sous gestion s'élève à **99**.

1.1.7. Véhicules sous gestion

Pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2022, le BGA a reçu en gestion 16 véhicules.

Au dernier trimestre 2022, le BGA a reçu un véhicule en gestion.

En 2023, le BGA a reçu cinq véhicules en gestion.

Le total des **véhicules** sous gestion s'élève à **22**.

1.1.8. Autres biens sous gestion

Au dernier trimestre 2022, le BGA a reçu 1 606 autres biens en gestion.

En 2023, le BGA a reçu 230 autres biens en gestion.

Le total des **autres biens** sous gestion s'élève à **1 836**.

1.2. Négociation des accords de partage

En 2023, le BGA a négocié au nom du gouvernement luxembourgeois **13 accords de partage** avec les autorités étrangères.

Un accord de partage est négocié lorsqu'un bien a été saisi en exécution d'une demande d'entraide judiciaire en matière pénale et que la décision définitive de restitution ou de confiscation a été déclarée exécutoire dans l'État d'exécution. Il s'agit soit de biens saisis au Grand-duché de Luxembourg sur demande d'entraide en matière pénale provenant de l'étranger (entraide passive) soit sur de biens saisis à l'étranger sur demande d'une autorité judiciaire luxembourgeoise (entraide active).

En principe, à moins que la décision de confiscation soit accompagnée d'une décision de restitution des biens à la victime ou d'une décision d'indemnisation à la victime, les règles suivantes sont applicables au partage :

- si le montant provenant de l'exécution de la décision de confiscation n'excède pas 10 000 euros, il revient à l'État du Grand-duché de Luxembourg,
- si le montant provenant de l'exécution de la décision de confiscation excède 10 000 euros, 50 % de ce montant sont transférés par l'État du Grand-duché de Luxembourg à l'État requérant.

Sur l'ensemble des accords de partage en matière d'entraide passive négociés, les sommes ont été réparties comme suit :

- États-Unis d'Amérique : 3,330 millions d'euros² dont l'intégralité est destinée à l'indemnisation des victimes d'une fraude boursière,
- Suisse : 381 000 euros dont l'intégralité est destinée à l'indemnisation de victimes,
- Belgique : 101 000 euros,
- Pays-Bas : 39 000 euros,
- France : 137 000 euros dont 68 000 euros sont destinés à l'indemnisation des victimes.

La part récupérée par le Grand-duché de Luxembourg pour l'entraide passive, s'élève à 209 000 euros.

Pour l'entraide active, le BGA a négocié un accord de partage avec la France où chaque partie a récupéré la somme de 113 000 euros.

1.3. Aliénation de biens

Les ventes des différents biens saisis, confisqués ou échus à l'État ont rapporté en 2023, **4 339,75 euros**. Il s'agit du produit de la mise en ferraille d'un ensemble routier composée d'un tracteur et d'une remorque qui encombraient la fourrière judiciaire de Sanem depuis un dizaine d'années. Par ailleurs, les agents du BGA ont préparé deux lots qui étaient en souffrance depuis 2015, et qui ont fini par être vendus aux enchères par l'AED.

² Au-delà de trois décimales, les montants sont arrondis au millier inférieur.

A noter aussi, qu'au dernier trimestre 2022, le BGA a proposé trois aliénations de titres qui ont été soit refusées soit laissées sans suite par les autorités judiciaires. En 2023, le BGA n'a proposé aucune aliénation de biens saisis.

1.4. Destruction de biens

En 2023, le BGA a fait procéder, pour le compte du parquet général, des parquets de Luxembourg et de Diekirch, à la destruction d'une partie des biens confisqués, non restitués ou échus à l'État accumulés dans les fourrières judiciaires de Sanem et de Colmar-Berg. Leur destruction a été confiée à une entreprise spécialisée homologuée dans la gestion des déchets.

Le poids des biens détruits s'élève à 40,798 tonnes pour la fourrière judiciaire de Sanem et à 1,063 tonne pour celle de Colmar-Berg.

1.5. Recettes générées par les confiscations ou les biens échus à l'État

Le BGA procède, sur instruction du procureur général d'État, à l'exécution des décisions de confiscation.

Les sommes liquides (soldes créditeurs et numéraire) sont directement transférées soit au Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité si l'infraction retenue constitue un blanchiment, un financement du terrorisme ou une infraction en matière de lutte contre la toxicomanie ou le trafic de substances médicamenteuses soit à la Trésorerie publique dans les autres cas. Les actifs virtuels, les créances et les autres biens sont liquidés par les soins du BGA avant que le produit soit attribué à qui de droit.

Au 31 décembre 2023, le BGA a transféré un total de **5 325,39 euros** au Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité et de **328 004,76 euros** à la Trésorerie de l'État.

1.6. Actions d'information et de formation

En 2023, le BGA n'a pas conduit de projets de formation.

1.7. Gestion centralisée des données

Le législateur a chargé le BGA de mettre en œuvre un traitement de données à caractère personnel qui centralise les décisions de saisie et de confiscation quelle que soit la nature des biens, sauf les pièces à conviction, ainsi que les informations utiles relatives aux biens visés, à leur localisation et à leurs propriétaires et détenteurs.³

Le projet « gestion des objets saisis (GOS) » a été initialisé en janvier 2023 par le BGA et le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE). La conception de l'outil a été réalisée entre mars et mai 2023. La phase de réalisation s'est achevée en août 2023 et, en octobre 2023, le programme a été déployé opérationnellement. L'outil a fait l'objet de plusieurs mises à jour depuis lors.

GOS permet d'afficher et de traiter les déclarations des professionnels sur myGuichet.lu, d'encoder les procès-verbaux de saisie et les décisions émanant des autorités judiciaires. Il permet d'afficher des listes détaillées des dossiers en cours et clôturés, des biens saisis, des personnes concernées et des statistiques sur la différentes catégories de biens gérés par le BGA.

³ Article 8 de la loi modifiée du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués

La constitution d'une base de données exhaustive, complète et à jour des saisies et confiscations est une prémisses indispensable à la production de statistiques fiables en la matière.

Les informations dans GOS sont enregistrées de façon centralisée. Les informations recueillies dans les déclarations et procès-verbaux sont recoupées par les gestionnaires avant d'être validées et encodées. Il en est de même des décisions provisoires ou définitives des autorités judiciaires. Le processus de contrôle et de validation systématique de l'information est chronophage, mais permet de constituer une base de données fiable.

Le registre des saisies du BGA est exhaustif pour les biens dont la gestion par le BGA est obligatoire, c'est-à-dire les sommes (numéraire et crédits en compte), les actifs virtuels et les créances.

Il l'est en pratique pour les comptes-titres, qui constituent d'autres biens, mais qui sont renseignés sur les procès-verbaux de saisie en même temps que les comptes à vue. Le BGA demande systématiquement que la gestion des comptes-titres lui soit confiée et, à part quelques exceptions, les magistrats y donnent suite.

Enfin, le registre est exhaustif pour les saisies immobilières qui, au vœu du législateur, sont déclarées au BGA même si la gestion des immeubles ne lui est pas confiée.

En revanche, pour les autres biens, le registre ne comprend que ceux dont la gestion a été confiée au BGA. Vu le peu d'empressement des autorités judiciaires à confier la gestion des autres biens au BGA, le registre est lacunaire, notamment en ce qui concerne les véhicules, ce qui est fort regrettable et ne permet pas une gestion efficace des fourrières judiciaires.

2. Les chiffres judiciaires

Les chiffres judiciaires recensent les décisions des autorités judiciaires en matière de saisie. Elles sont regroupées en deux sections : les saisies (2.1) et les décisions provisoires (2.2).

2.1. Saisies

Les saisies sont ventilées sur trois périodes :

- la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2022, fixée au 1^{er} octobre 2022,
- la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2022, qui correspond au premier exercice du BGA,
- la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023, qui correspond au deuxième exercice du BGA.

Par « saisie » nous entendons :

- les saisies en application de l'article 24-1 du Code de procédure pénale (CPP),
- les saisies en flagrance en application de l'article 33 du CPP,
- les saisies pendant l'enquête préliminaire en application de l'article 47 du CPP,
- les saisies pendant l'information judiciaire en application de l'article 68 du CPP,
- les saisies ordonnées par le juge d'instruction sur réquisition du procureur européen délégué en application de l'article 136-48 du CPP.

Une saisie est comptabilisée à la date de l'établissement du procès-verbal de saisie, indépendamment de l'année d'ouverture du dossier ou de la date de notification de l'ordonnance de saisie.

2.1.1. Soldes créditeurs saisis

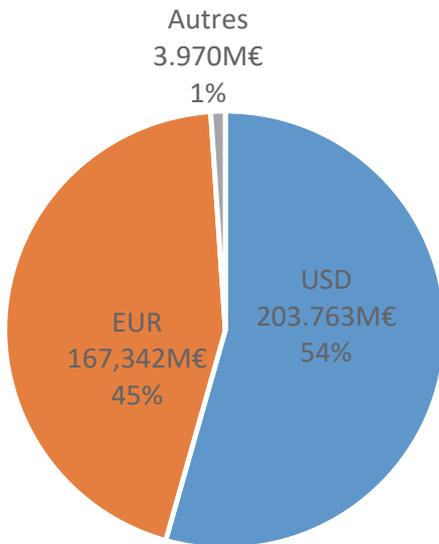
Les soldes créditeurs comprennent les comptes à vue, les comptes à terme et les comptes de monnaie électronique saisis sur ordonnance d'un juge d'instruction dans les affaires nationales ou les demandes d'entraide en matière pénale émanant d'États membres de l'Union européenne ou de pays tiers.

Leur gestion par le BGA est obligatoire.

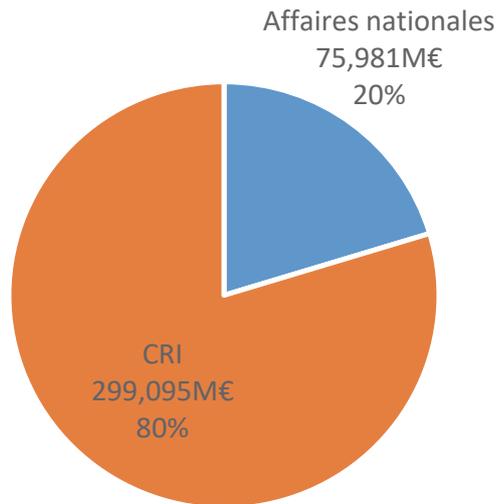
Saisies antérieures au 1^{er} octobre 2022

Pour les saisies antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2022, le BGA a reçu **584 déclarations de 30 banques**. 78 déclarations ont été rejetées et 47 sont toujours en cours de traitement⁴.

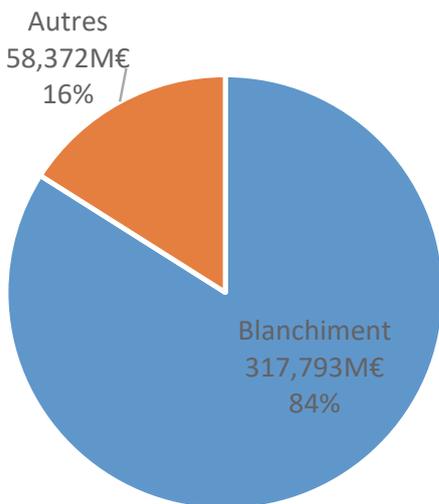
Le registre des saisies du BGA renseigne **1 468 soldes créditeurs saisis** avant le 1^{er} octobre 2022 d'un total de **375,075 millions d'euros** dont 298,227 millions d'euros ont été consignés auprès de la Caisse de consignation.



Graphique 2 : Soldes créditeurs déclarés – ventilation par devise



Graphique 3 : Soldes créditeurs déclarés – ventilation par affaires nationales et CRI

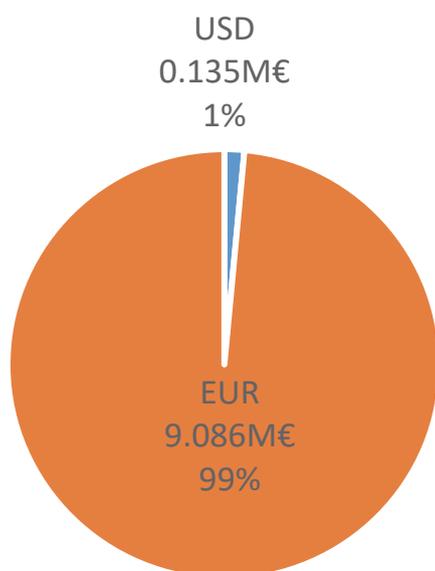


Graphique 4 : Soldes créditeurs déclarés – taux blanchiment

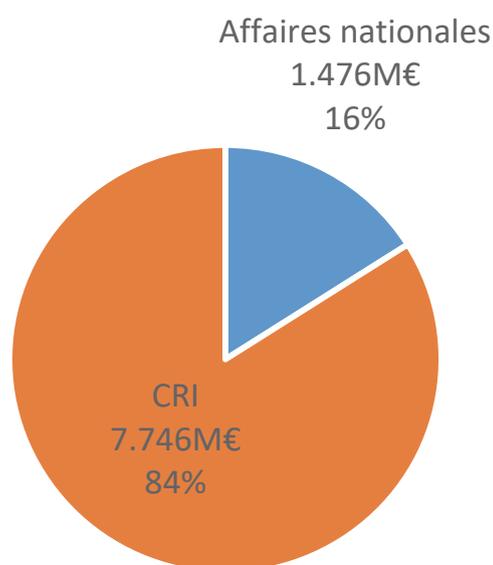
⁴ Ces chiffres ont été arrêtés au 15 mai 2024.

Saisies entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2022

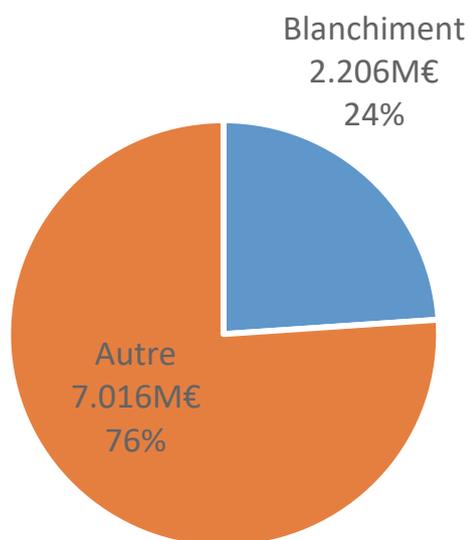
Au quatrième trimestre 2022, les autorités judiciaires ont saisi **48 soldes créditeurs** d'un total de **9,222 millions** d'euros dont 8,041 millions d'euros ont été consignés auprès de la Caisse de consignation.



Graphique 5 : Soldes créditeurs saisis au T4 2022 – ventilation par devise



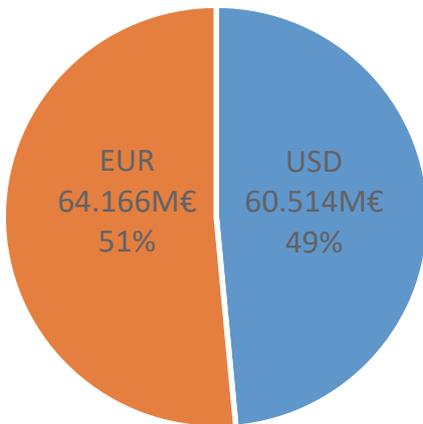
Graphique 6 : Soldes créditeurs saisis au T4 2022 – ventilation par affaires nationales et CRI



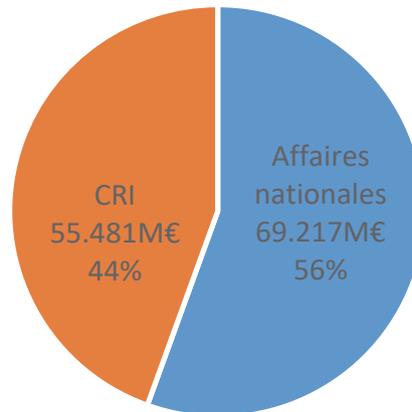
Graphique 7 : Soldes créditeurs saisis au T4 2022 – taux blanchiment

Saisies en 2023

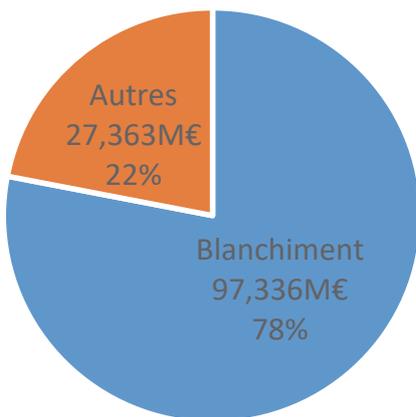
En 2023, les autorités judiciaires ont saisi **227 soldes créditeurs** d'un total de **124,698 millions d'euros** dont 104,011 millions d'euros ont été consignés auprès de la Caisse de consignation.



Graphique 8 : Soldes créditeurs saisis en 2023 – ventilation par devise



Graphique 9 : Soldes créditeurs saisis en 2023 - ventilation par affaires nationales et CRI



Graphique 10 : Soldes créditeurs saisis en 2023 - taux blanchiment

Focus sur les soldes créditeurs

Tableau 1 : Intervalles des saisies de soldes créditeurs en 2023

Intervalle	Nombre	%Nombre	Somme	% Somme
0,1 à 100 €	21	9,25%	0,001M€	0,00%
> 100 à 500 €	17	7,49%	0,005M€	0,00%
> 500 à 10 000 €	76	33,48%	0,321M€	0,26%
> 10 000 à 50 000 €	49	21,59%	1,141M€	0,91%
> 50 000 à 100 000 €	24	10,57%	1,719M€	1,38%
> 100 000 à 500 000 €	23	10,13%	5,740M€	4,60%
> 500 000 à 1 000 000 €	4	1,76%	2,628M€	2,11%
> 1 000 000 à 2 000 000 €	2	0,88%	2,949M€	2,36%
> 2 000 000 à 3 000 000 €	3	1,32%	7,574M€	6,07%
> 3 000 000 à 4 000 000 €	0	0,00%	0,000M€	0,00%
> 4 000 000 à 5 000 000 €	0	0,00%	0,000M€	0,00%
> 5 000 000 €	8	3,52%	102,620M€	82,29%
Grand Total	227	100,00%	124,698M€	100,00%

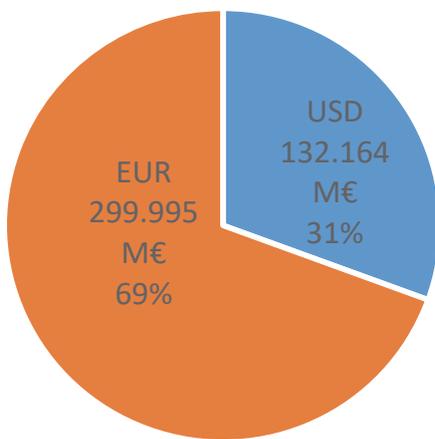
2.1.2. Comptes-titres saisis

Les comptes-titres comprennent les titres dématérialisés saisis sur ordonnance d'un juge d'instruction dans les affaires nationales ou les demandes d'entraide en matière pénale émanant d'États membres de l'Union européenne ou de pays tiers.

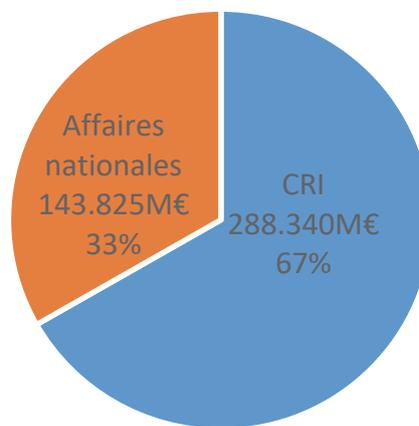
Les titres ou plutôt leurs positions dématérialisées sont considérées comme autres biens dont la gestion par le BGA est facultative. Le présent rapport ne porte que sur les comptes-titres dont la gestion a été confiée au BGA.

Saisies antérieures au 1^{er} octobre 2022

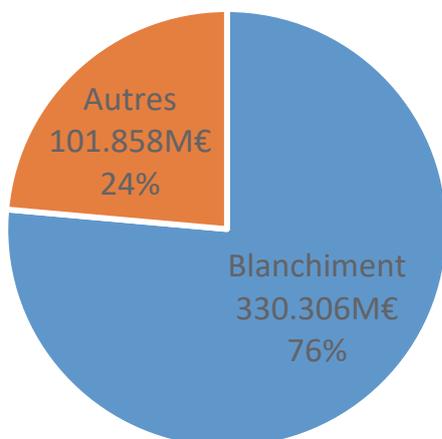
Le registre des saisies du BGA renseigne **96 comptes-titres** saisis avant le 1^{er} octobre 2022 dont la contre valeur s'élève à **432,165 millions d'euros**.



Graphique 11 : Comptes-titres déclarés – ventilation par devise



Graphique 12 : Comptes-titres déclarés – ventilation par affaires nationales et CRI



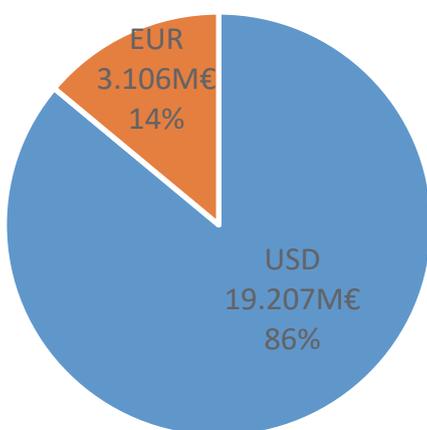
Graphique 13 : Comptes-titres déclarés - taux blanchiment

Saisies entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2022

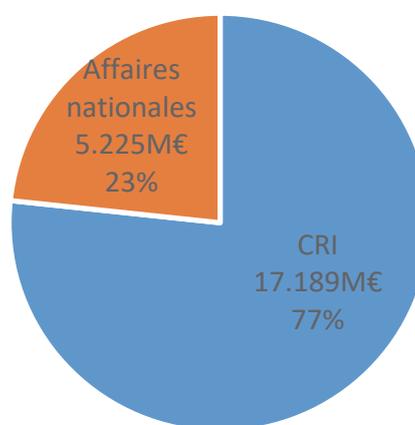
Au quatrième trimestre 2022, les autorités judiciaires ont saisi sur demande d'entraide en matière pénale **un compte-titres** en USD dont la contrevaieur s'élève à **1,808 millions d'euros**.

Saisies en 2023

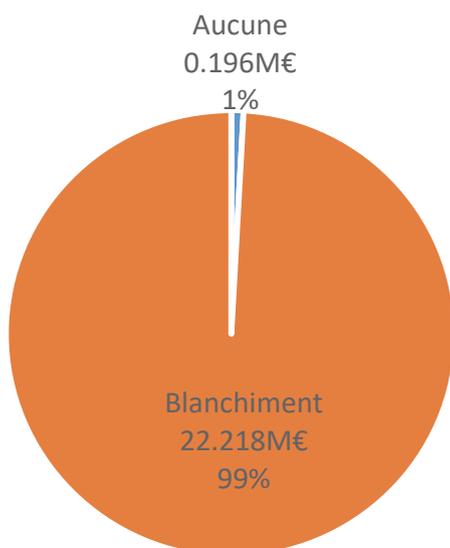
En 2023, les autorités judiciaires ont saisi **16 comptes-titres** dont la contrevaieur s'élève à **22,414 millions d'euros**.



Graphique 14 : Comptes-titres saisis en 2023 – ventilation par devise



Graphique 15 : Comptes-titres saisis en 2023 – ventilation par affaires nationales et CRI



Graphique 16 : Comptes-titres saisis en 2023 – taux blanchiment

2.1.3. Numéraire saisi

Le numéraire comprend les billets et pièces en euros ainsi que les billets en francs suisses (CHF), dollars américains (USD) et livres britanniques (GBP) saisis dans les affaires nationales et sur demande d'entraide en matière pénale.

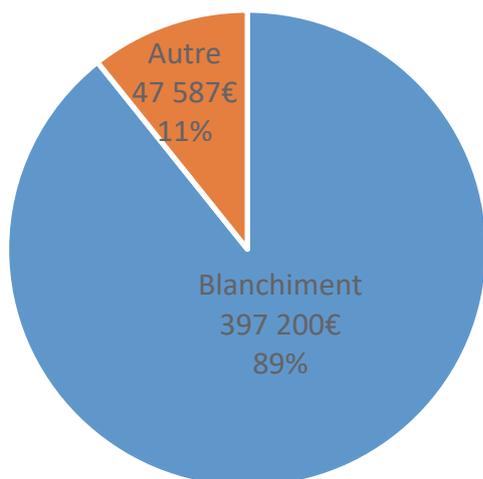
La gestion des espèces dites « acceptables » par le BGA est obligatoire⁵.

Saisies antérieures au 1^{er} octobre 2022

Le registre des saisies du BGA renseigne **61 saisies de numéraire** d'un total de **24 509 euros** dont 19 424 euros dont été consignés.

Saisies entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2022

Au quatrième trimestre 2022, la Police grand-ducale a opéré **77 saisies de numéraire** comptabilisées dans le registre des traitements du BGA d'un total de **444 787 euros** dont 432 192 euros ont été consignés auprès de la Caisse de consignation⁶. Une infime partie de cette somme a été saisie en devises autres qu'en euros.



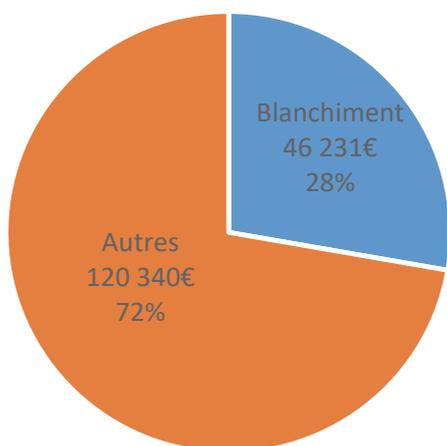
Graphique 17 : Numéraire saisi au T4 2022
taux blanchiment

⁵ Article 3 de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'État : « (...) a) Sont acceptables tous les biens susceptibles d'être versés ou virés en faveur de la caisse de consignation sur un compte bancaire ou un compte chèque postal au Luxembourg »

⁶ Ces chiffres ne comprennent que les saisies de numéraire qui ont pu être attribuées à un procès-verbal de saisie.

Saisies en 2023

En 2023, la Police grand-ducale a opéré 246 saisies de numéraire d'un total de 166 571 euros dont 131 064 euros ont été consignés auprès de la Caisse de consignation. Les montants saisis se constituent exclusivement d'euros.



Graphique 18 : Numéraire saisi en 2023 – taux blanchiment

Focus sur le numéraire saisi

Tableau 2 : Intervalle des saisies de numéraire en 2023

Intervalle	Nombre	%Nombre	Somme	% Somme
<1	4	1,63%	1,17	0,00%
1 à 10 €	14	5,69%	66,21	0,04%
> 10 à 50 €	45	18,29%	1 430,10	0,86%
> 50 à 100 €	36	14,63%	2 701,15	1,62%
> 100 à 500 €	96	39,02%	23 543,15	14,13%
> 500 à 1 000 €	28	11,38%	19 448,73	11,68%
> 1 000 à 5 000 €	18	7,32%	41 205,70	24,74%
> 5 000 à 10 000 €	2	0,81%	17 750,00	10,66%
> 10 000 à 25 000 €	2	0,81%	30 560,00	18,35%
> 25 000 à 50 000 €	1	0,41%	29 865,00	17,93%
Grand Total	246	100,00%	166 571,21	100,00%

2.1.4. Actifs virtuels saisis

Les actifs virtuels constituent une représentation numérique d'une valeur qui n'est émise ou garantie ni par une banque centrale ni par une autorité publique, qui n'est pas nécessairement liée non plus à une monnaie établie légalement et qui ne possède pas le statut juridique de monnaie ou d'argent, mais qui est acceptée comme moyen d'échange par des personnes et qui peut être transférée, stockée et échangée par voie digitale⁷.

La gestion des actifs virtuels par le BGA est obligatoire.

Saisies antérieures au 1^{er} octobre 2022

Pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2022, **deux actifs virtuels** d'un total de **0,00305044 Bitcoins** ont été saisis.

Saisies entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2022

Aucun actif virtuel n'a été saisi au quatrième trimestre 2022.

Saisies en 2023

Aucun actif virtuel n'a été saisi en 2023.

2.1.5. Créances saisies

Les créances gérées par le BGA découlent de contrats d'assurance-vie. Du fait de la saisie pénale le rachat du contrat d'assurance par le souscripteur ou le paiement de l'indemnité au bénéficiaire est gelé. La loi dispose que l'État est subrogé dans les droits du créancier saisi.

La gestion des créances par le BGA est obligatoire.

Saisies antérieures au 1^{er} octobre 2022

Le registre des saisies du BGA ne renseigne aucune créance saisie pendant la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2022.

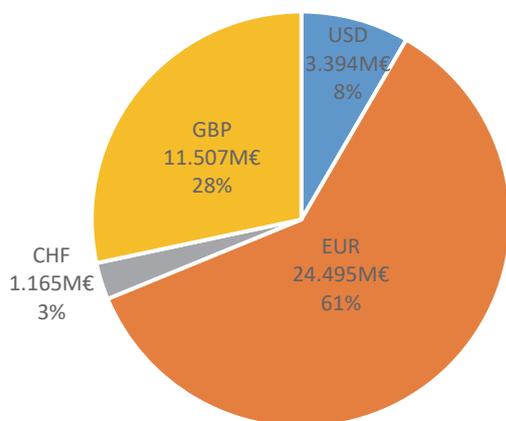
Saisies entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2022

Le registre des saisies du BGA ne renseigne aucune créance saisie pendant le quatrième trimestre 2022.

Saisies en 2023

En 2023, les autorités judiciaires ont saisi **sept créances** dans des affaires nationales de blanchiment d'une valeur nominale de **40,561 millions d'euros**.

⁷ Article 1, paragraphe 20bis, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme



Graphique 19 : Créances saisies en 2023 – ventilation par devise

2.1.6. Immeubles saisis

Les ordonnances de saisie immobilière sont communiquées au BGA, mais la gestion des immeubles par le BGA est facultative⁸.

Le registre des saisies du BGA renseigne 16 biens immobiliers saisis avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2022⁹.

Au quatrième trimestre 2022, deux biens immobiliers ont été saisis dont la gestion a été confiée au BGA.

En 2023, 81 biens immobiliers ont été saisis dont la gestion a été confiée au BGA.

2.1.7. Véhicules saisis

La gestion des véhicules saisis en lien avec une infraction au Code de la route¹⁰ ou une infraction de droit commun et qui ne constituent pas une pièce à conviction, peut être confiée au BGA.

La gestion des véhicules saisis par le BGA est facultative.

Au 31 décembre 2023, la gestion de seulement 22 véhicules saisis au cours des années 2008-2023 a été confiée au BGA.

2.1.8. Autres biens saisis

La liste des autres biens comprend les aliments, les animaux, les armes, les bijoux, les moyens de communication, les devises non acceptables, les documents, les biens électroniques, les biens numériques, les outils, les stupéfiants, les œuvres d'art, les vêtements et les biens génériques.

Leur gestion par le BGA est facultative.

⁸ Article 66-1, paragraphe 2, du CPP

⁹ Chaque numéro cadastral ou chaque lot individuel est considéré comme un bien immobilier.

¹⁰ Article 14, paragraphe 4, du Code de la route

2.1.8.1. Bijoux

Au 31 décembre 2023, la gestion de **844** bijoux a été confiée au BGA. Ces bijoux ont été saisis au cours des années **2008-2023**.

2.1.8.2. Devises non acceptables

Au 31 décembre 2023, la gestion de 35 devises non acceptables a été confiée au BGA. Ces devises non acceptables ont été saisis au cours des années **2020-2023**.

2.1.8.3. Biens électroniques

Au 31 décembre 2023, la gestion de 133 biens électroniques a été confiée au BGA. Ces biens électroniques ont été saisis au cours des années **2008-2023**.

2.1.8.4. Œuvres d'art

Au 31 décembre 2023, la gestion de 50 œuvres d'art a été confiée au BGA. Ces œuvres d'art ont été saisis au cours des années **2015-2023**.

2.1.8.5. Outils

Au 31 décembre 2023, la gestion de 116 outils a été confiée au BGA. Ces outils ont été saisis au cours des années **2015-2023**.

2.1.8.6. Stupéfiants et substances médicamenteuses

Au 31 décembre 2023, la gestion de **41** stupéfiants et substances médicamenteuses a été confiée au BGA. Ces stupéfiants et substances médicamenteuses ont été saisis au cours des années **2015-2023**.

2.1.8.7. Vêtements

Au 31 décembre 2023, la gestion de **324** vêtements a été confiée au BGA. Ces vêtements ont été saisis au cours des années **2008-2023**.

2.1.8.8. Biens génériques

Au 31 décembre 2023, la gestion de 71 biens génériques a été confiée au BGA. Ces biens génériques ont été saisis au cours des années **2015-2023**.

2.2. Décisions provisoires

Les décisions provisoires comprennent les mainlevées et les restitutions provisoires.

Une décision de mainlevée émane de l'autorité qui a ordonné la saisie. Elle peut être prononcée d'office par le procureur d'État tant qu'une enquête est en cours ou par le juge d'instruction tant que dure l'information judiciaire.

Une décision de restitution provisoire émane d'une juridiction de l'instruction¹¹ ou du fond statuant avant dire-droit. Ainsi l'inculpé, le prévenu, la partie civile ou toute personne qui prétend avoir un droit sur un objet placé sous la main de la Justice peut réclamer sa restitution par requête adressée à la juridiction compétente en application de l'article 68, paragraphe 2, du CPP.

¹¹ Les juridictions de l'instruction sont les chambres du conseil des tribunaux d'arrondissement et la chambre du conseil de la Cour d'appel.

Décisions provisoires ordonnées du 1^{er} octobre au 31 décembre 2022

Au quatrième trimestre 2022, le BGA a restitué provisoirement, sur instruction des autorités judiciaires :

- 51 soldes créditeurs saisis d'un total de 7,721 millions d'euros,
- 12 comptes-titres d'une contrevaletur de 0,572 millions d'euros,
- un montant en numéraire de 690 euros,
- un autre bien.

Décisions provisoires ordonnées en 2023

En 2023, le BGA a restitué provisoirement, sur instruction des autorités judiciaires :

- 14 soldes créditeurs d'un total de 8,611 millions d'euros,
- deux montants en numéraire d'un total de 2 325,00 euros,
- 16 autres biens.

3. Réflexions et propositions

Le législateur invite le BGA à réfléchir, dans son rapport annuel d'activité, au droit et aux pratiques en matière de saisie et de confiscation et à faire toute proposition visant à leur amélioration. Ce rapport d'activité nous permet de faire un premier bilan, deux ans après sa publication, de la loi du 22 juin 2022 et à faire des propositions d'amélioration.

Si la loi a fait ses preuves en matière de gestion de sommes (numéraire et crédits en comptes), actifs virtuels, créances et titres son bilan est plus nuancé en ce qui concerne les autres biens.

D'une façon générale on peut retenir que la loi du 22 juin 2022 est efficace quand la gestion par le BGA est obligatoire alors qu'elle tend à être inopérante quand tel n'est pas le cas. Par ailleurs les mécanismes prévus pour l'aliénation ou la destruction de biens saisis sont (très) peu utilisés par les autorités judiciaires.

Faute par les autorités judiciaires de confier systématiquement au BGA la gestion des autres biens saisis et d'ordonner proactivement leur aliénation ou destruction dans les cas où la loi les y autorise, la loi du 22 juin 2022 est tout simplement inopérante. Le changement de paradigme voulu par le législateur où l'aliénation d'un bien saisi deviendrait la règle et sa conservation l'exception est (très) loin d'être atteint. Un remaniement profond de la procédure est nécessaire si nous voulons y remédier.

Enfin se pose la question de la gestion des stocks historiques dont le volume est tel que les autorités judiciaires sont dépassées. Le législateur devrait décider s'il convient de confier cette tâche au BGA et le doter dans l'affirmative des pouvoirs et moyens nécessaires.

La transposition de la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs serait un moment opportun pour revisiter la loi du 22 juin 2022.

Bilan concluant pour la gestion des sommes, actifs virtuels, créances et titres

Le bilan de la loi du 22 juin 2022, en matière de gestion de sommes, actifs virtuels et créances est satisfaisant. Après une période d'adaptation, le transfert vers la Caisse de consignation du numéraire saisi en flagrant crime ou délit et des soldes créditeurs saisis sur ordonnance du juge d'instruction se fait désormais de façon fluide. La Caisse de consignation dont la flexibilité mérite d'être signalée, consigne les montants saisis à la demande du BGA. Les sommes ainsi agrégées sont placées et produisent des intérêts. Les mécanismes pour la gestion des actifs virtuels et des créances sont en place, même si les saisies en la matière sont encore assez rares. La gestion des comptes-titres saisis est également satisfaisante puisque, à quelques exceptions près, les juges d'instruction confient leur gestion au BGA, sur demande expresse de celui-ci.

Un problème récurrent reste celui de transmission, en temps et en heure, des procès-verbaux de saisie au BGA, en particulier en matière de saisie de numéraire en flagrant délit, ce qui empêche l'enregistrement des informations dans le registre des saisies et la consignation des montants.

Pour remédier à ce problème, nous proposons de prévoir la transmission directe des procès-verbaux de saisie par la police grand-ducale au BGA endéans un délai à déterminer par le législateur.

Bilan mitigé pour la gestion des autres biens

La faiblesse des chiffres en matière de gestion des autres biens, hormis les titres et les immeubles, démontre que la loi du 22 juin 2022 ne produit pas les effets escomptés.

D'une part, les autorités judiciaires font peu usage de la faculté de confier au BGA la gestion des autres biens saisis. Faute de ce faire, ces biens ne sont ni inventoriés dans un registre central ni gérés de façon proactive. En effet JU-CHA présente des lacunes identifiées de longue date en matière d'enregistrement des saisies et les autorités judiciaires n'ont ni les moyens ni la capacité de gérer une multitude de biens dont certains sont complexes. Dans l'arrondissement judiciaire de Luxembourg, les biens saisis continuent de s'entasser à la fourrière judiciaire de Sanem et le dépôt des pièces à conviction du parquet sans véritable suivi. Il s'ensuit une saturation des espaces de stockage, en particulier pour les véhicules.

En ce qui concerne les affaires jugées définitivement, le BGA exécute les décisions de restitution, de confiscation ou d'attribution qui lui sont confiées par le procureur général d'État. La coopération avec le service d'exécution des peines du parquet général est fluide et les dossiers sont évacués promptement, sauf dans les cas où le service des pièces à conviction du parquet de Luxembourg n'arrive pas à localiser les biens dont la gestion n'avait pas été confiée au BGA.

Les défaillances sont telles, que le mécanisme de gestion des autres biens saisis mis en place par la loi du 22 juin 2022 devrait être reconsidéré.

Pour y remédier, nous proposons de simplifier la loi en confiant d'office au BGA la gestion des autres biens saisis y compris des pièces à conviction. Cette solution permettrait aussi de disposer d'un seul registre centralisé de tous les biens saisis y compris les pièces à conviction et d'assurer un stockage et une gestion professionnelles.

Mécanismes d'aliénation et de destruction des biens saisis inopérants

L'article 580 du CPP permet au juge d'instruction d'ordonner l'aliénation d'un bien périssable ou dont la saisie se prolonge pendant plus de six mois sans que la mainlevée ou la restitution n'ait été sollicitée. La loi permet aussi la destruction d'un bien périssable, dangereux ou nuisible, dont la détention est illicite ou qui n'est susceptible d'aucune valorisation. D'une part, l'article 580 du CPP qui ne s'applique qu'en cas d'enquête de flagrance, d'instruction préparatoire ou dans le cadre de l'article 24-1 du CPP, exclut les saisies sur demande d'entraide judiciaire en matière pénale. D'autre part, les juges d'instruction sont réticents à appliquer ce dispositif auquel ils reprochent d'accroître leur charge de travail au lieu de l'alléger.

Pour y remédier nous proposons de confier au BGA le pouvoir de décider de l'aliénation ou de la destruction des biens saisis. La décision d'aliéner deviendrait ainsi une décision administrative et non plus judiciaire. Bien entendu la loi devrait prévoir une possibilité effective pour la personne concernée d'attaquer la décision d'aliénation ou de destruction prise par le BGA. Le procureur d'État et le juge d'instruction devraient aussi pouvoir s'opposer à l'aliénation ou à la destruction d'une pièce à conviction tant qu'ils l'estiment nécessaire à la manifestation de la vérité. Cette solution aurait le mérite d'instituer des responsabilités claires – les autorités judiciaires seraient responsables de la saisie et le BGA de la gestion, de l'aliénation et de la destruction des biens -, de simplifier la procédure en évitant les allers-retours entre le BGA, les parquets et les cabinets et de soulager effectivement les autorités judiciaires.

L'article 581 du CPP permet l'aliénation d'un bien sujet à dépréciation ou dont les frais ne sont pas proportionnels à sa valeur. Cet article, même s'il est peu utilisé et même si les juridictions sont réticentes, devrait être maintenu puisqu'il permet notamment aux personnes intéressées de demander l'aliénation en cas d'inaction des autorités.

Gestion des stocks historiques

Par stocks historiques, on entend les autres biens saisis avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2022. Les autorités judiciaires font peu usage de la faculté de confier au BGA la gestion des autres biens saisis, de sorte que, loin d'être résolu, le problème ne cesse de prendre de l'ampleur. En particulier la fourrière judiciaire de Sanem regorge d'objets saisis depuis des lustres et notamment de véhicules dont la trace procédurale s'est perdue. Aucune solution n'est en vue, faute d'une politique proactive de gestion des stocks historiques et les autorités judiciaires semblent dépassées par l'ampleur de la tâche.

Pour une gestion proactive, il faudrait d'abord faire l'inventaire exhaustif des biens stockés et ensuite faire le rapprochement avec les procédures engagées. Le BGA pourrait s'en charger, mais pour cela il faudrait que la loi lui confie la gestion des stocks historiques et l'autorise à accéder directement à certaines données judiciaires pour déterminer le stade procédural des affaires et vérifier si un bien n'est pas d'ores et déjà couvert par une décision définitive.

Directive (UE) 2024/1260

La transposition de la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs constitue un moment opportun pour revisiter certaines dispositions de la loi du 22 juin 2022.

4. Glossaire

BGA	Bureau de gestion des avoirs
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
PGE	Procureur général d'État
PE	Procureur d'État
JI	Juge d'instruction
PAL	Parquet de Luxembourg
PAD	Parquet de Diekirch
CIL	Cabinet d'instruction de Luxembourg
CID	Cabinet d'instruction de Diekirch
BGA	Bureau de gestion des avoirs
PGD	Police grand-ducale

