



Paris, le 1^{er} juillet 2014

LE PRÉSIDENT

5, PLACE DES VINS DE FRANCE
75573 PARIS CEDEX 12
FRANCE
TELEPHONE : + 33 1 53 44 22 80
E-mail : michel.prada@finances.gouv.fr

Le Président
du Conseil de normalisation
des comptes publics

à

Madame la Directrice Générale
de l'Agence de gestion et de
recouvrement des avoirs saisis et
confisqués (AGRASC)

Objet : Réponse à la saisine de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)

Réf. : Votre courrier de saisine du 18 octobre 2013

En réponse à votre courrier de saisine daté du 18 octobre 2013, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après la réponse du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP ou le Conseil).

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) a souhaité recueillir l'avis du Conseil sur les trois sujets suivants : les circuits et procédures comptables mis en œuvre par l'AGRASC pour le suivi des biens saisis et des biens confisqués dont la gestion lui est confiée, la comptabilisation des charges « sans décaissement »¹ et la comptabilisation et l'évaluation de certains risques.

Les travaux du Conseil ont porté sur les seuls principes et méthodes comptables, les aspects d'organisation et de contrôle interne ne relevant pas de sa compétence.

¹ La notion de charges « sans décaissement » est commentée dans le détail de la réponse du Conseil.

Concernant les biens confisqués, le Conseil considère que de tels biens qui sont gérés par l'AGRASC ne sont pas à comptabiliser à son actif. Ils ne constituent pas un élément du patrimoine de l'Agence, les critères de contrôle de ces biens par l'AGRASC n'étant pas opérants. En revanche, le Conseil est d'avis qu'une information tant qualitative que quantitative sur les biens confisqués significatifs, qu'il s'agisse de biens meubles ou immeubles, non vendus à la date de clôture de l'exercice, est à présenter dans l'annexe aux états financiers de l'AGRASC. En effet, cette information permet de décrire l'activité de l'Agence et de renseigner l'utilisateur des comptes sur les biens pour lesquels, d'une part, des charges significatives pourraient être supportées sans contrepartie directe, et d'autre part, des produits de cession pourront être obtenus pour reversement au bénéficiaire concerné.

Les modalités de comptabilisation relatives au suivi des biens saisis ont été examinées par le Conseil qui appelle votre attention sur les deux points suivants. D'une part, s'agissant des charges « sans décaissement », le Conseil n'est pas favorable à l'écriture d'annulation des charges sur les biens ne faisant pas l'objet d'une restitution aux prévenus, ces charges ayant été supportées par l'AGRASC dans le cadre de sa mission. Un produit doit être constaté, que le jugement intervienne lors d'un exercice ultérieur ou que le jugement soit rendu sur le même exercice que la vente. Dans ce cas, le produit est à présenter de façon distincte de la charge dans le compte de résultat, sans compensation. D'autre part, le Conseil n'est pas favorable à la présentation du produit dans le résultat exceptionnel, par cohérence avec la convention comptable adoptée pour l'Etat, en cours de validation pour les établissements publics et conformément aux référentiels comptables internationaux, qui ne reconnaissent pas l'existence et l'utilisation des catégories de charges et de produits exceptionnels.

Michel Prada

Annexe - Analyse et conclusions du Conseil

1. Analyse des critères de comptabilisation des biens saisis et des biens confisqués

1.1 Question posée par l'AGRASC

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) a souhaité recueillir l'avis du Conseil sur les trois sujets suivants : les circuits et procédures comptables mis en œuvre par l'AGRASC pour le suivi des biens saisis et des biens confisqués dont la gestion lui est confiée, la comptabilisation des charges « sans décaissement » et la comptabilisation et l'évaluation de certains risques.

1.2 Rappel du contexte

L'AGRASC a été créée afin d'assister la justice dans les procédures de confiscation des sommes et des biens, avec trois composantes dans cette mission : la publication des décisions pour les immeubles, la centralisation des sommes saisies et confisquées avant leur réaffectation, et la gestion et l'aliénation des biens saisis ou confisqués.

En application de l'article 706-159 du code de procédure pénale, l'AGRASC assure ce rôle sur mandat de justice. L'AGRASC ne peut donc agir que sous l'autorité du juge : ordonnance de saisie ou jugement de confiscation, précisant le cadre d'action auquel l'Agence se conforme opération par opération.

La gestion et le reversement des sommes provenant de la vente des biens sont étroitement encadrés. Les sommes confisquées ou provenant de la vente de biens confisqués restent la propriété de l'Etat sous réserve d'une affectation différente spécifiquement prévue par la loi. Les prévenus conservent en revanche la propriété des biens saisis, la capacité d'en retirer les fruits et l'obligation d'en payer les charges.

Les biens meubles saisis sous l'autorité du juge ont vocation à être cédés avant jugement, avec un mécanisme de consignation des sommes issues de la vente. L'AGRASC, qui agit en vertu d'une décision de justice, n'a donc pas de pouvoir de contrôle sur le bien qu'il soit saisi ou confisqué, ceux-ci ayant une affectation déterminée par la loi.

De plus, l'AGRASC ne peut pas s'approprier les biens, saisis ou confisqués, et dispose uniquement d'un pouvoir de gestion. Cette interdiction est renforcée par des dispositions protectrices. Ainsi, les sommes reçues avant jugement sont déposées sur un compte ouvert à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) agissant comme tiers de confiance.

Il convient d'ajouter que pour le financement de ses charges, si l'Agence récupère un prélèvement, appliqué opération par opération, sur le produit des ventes de confiscations revenant à l'Etat, il est plafonné à un montant global fixé par la loi de finances, et tenant compte des montants confisqués.

Ces premiers éléments de contexte conduisent à considérer que l'AGRASC n'a pas le contrôle des biens saisis et confisqués.

1.3 Critères de comptabilisation des biens saisis

Les premières conclusions ci-dessus trouvent à s'appliquer dans le cas des biens saisis.

Les biens saisis restent la propriété du tiers mis en cause et sous son contrôle. Celui-ci est présumé être le bénéficiaire de la vente en l'absence de jugement de confiscation.

Lorsque la saisie porte sur un immeuble², le prévenu continue de supporter les charges d'entretien du bien et d'encaisser les loyers en l'absence de toute saisie de ceux-ci.

L'AGRASC peut être amenée à engager des dépenses pour la gestion des biens saisis avant leur vente (au même titre que les biens confisqués), dans le cadre de son rôle de gestionnaire des biens. L'AGRASC n'analyse pas le caractère rentable ou non de l'opération avant d'engager les frais, dès lors que ceux-ci sont nécessaires à la conservation de la valeur du bien.

1.4 Critères de comptabilisation des biens confisqués

L'analyse pour les immeubles confisqués est plus complexe, au regard de l'application des critères de contrôle à l'AGRASC au titre des biens confisqués.

Ainsi, si la nécessité d'une information dans les états financiers de l'AGRASC est aisément admise par tous, deux thèses s'opposent.

² Ce cas est rare, les immeubles étant normalement confiés à l'AGRASC pour cession avec le jugement de confiscation.

1 - La première thèse consiste à considérer que l'AGRASC agit comme entité gestionnaire investie d'une mission de service public consistant à faciliter la mise en œuvre des saisies et confiscations en matière pénale. Dans la mesure où l'AGRASC a été spécifiquement créée pour cette mission en tant qu'opérateur de l'Etat, le suivi des biens confisqués devrait donc relever des états financiers de l'AGRASC et non de l'Etat³ (il s'agit d'une prérogative de puissance publique dès lors qu'il y a une procédure pénale).

Selon cette thèse, chacun des critères permettant d'appréhender un élément d'actif dans les comptes⁴ de l'AGRASC pourrait trouver à s'appliquer :

- Un actif est une ressource actuelle que l'entité contrôle du fait d'un événement passé qui prendrait la forme de la réception du « soit transmis » pour l'AGRASC ;
- Les immeubles confisqués permettent, lorsqu'ils sont vendus, à l'AGRASC d'atteindre ses objectifs, tels que définis par la loi (exécution de la mission de confiscation), sans qu'il soit nécessaire que l'AGRASC en tire systématiquement profit par encaissement de trésorerie (cf. modalités d'affectation des sommes issues de l'aliénation du bien entre les différents budgets⁵) ;
- La capacité de l'AGRASC à prendre possession du bien, à faire évacuer les immeubles, à gérer les problématiques d'indivision, etc., pourrait être prise en considération dans la définition de l'utilisation des actifs même si la destination du bien (vente ou mise à disposition d'autres administrations après avis de France Domaine, sollicité dans des hypothèses limitées) ne relève pas de la compétence de l'AGRASC ;
- Le fait que l'AGRASC supporte les charges de gestion des biens confisqués telles que définies dans sa délibération du 5 avril 2013 (charges de copropriété, impôts et taxes, frais de serrurerie, de nettoyage, d'expertise, de gestion locative...) pourrait conduire à penser que l'Agence supporte bien les risques et charges afférents à la détention du bien.

³ Bien que ce dernier point nécessiterait une instruction additionnelle ne rentrant pas dans le cadre de cette saisine.

⁴ Selon une analyse privilégiant une inscription en stock.

⁵ Tant que la vente n'est pas réalisée et les fonds répartis, il n'est pas possible de savoir quel en sera le bénéficiaire final (l'Etat, les parties civiles si elles en ont formulé la demande, le fonds de la mission interministérielle de la lutte contre la toxicomanie et des conduites addictives – MILDeCA -, ou un autre Etat selon les modalités de la convention de partage entre Etats).

Selon cette thèse, les actifs confisqués seraient inscrits en stocks. Un stock est un actif acquis et / ou détenu pour être utilisé dans le cours normal de l'activité (y compris, par exemple, les marchandises, les terrains ou les biens immobiliers acquis pour la revente), l'aliénation des biens confisqués pouvant ainsi être assimilée comme faisant partie de l'activité "normale" de l'AGRASC.

Néanmoins, le fait que la valeur du bien ne soit pas connue à la date de son transfert à l'AGRASC pour la réalisation de sa mission (i.e. à la date de réception du « soit transmis ») est un inconvénient. Cette valeur ne sera en effet connue qu'au terme de plusieurs mois, lorsque l'évaluation aura été reçue dans la perspective de la mise en vente. Pendant ce délai, le bien confisqué ne peut être comptabilisé en stock et devrait donc, dans un souci de transparence de l'information financière, être suivi extra-comptablement et faire l'objet d'une mention en annexe (pratique actuelle de l'AGRASC). Ainsi, la question de la comptabilisation en stock ne se poserait qu'entre le moment où l'AGRASC reçoit l'évaluation du bien et la date à laquelle le bien est vendu.

2 – La seconde thèse consiste à considérer que les biens confisqués ne remplissent pas les conditions permettant leur inscription au bilan de l'AGRASC. L'Agence ne les contrôle pas intégralement, la gestion des biens confisqués s'inscrivant dans un cadre très étroit, précisément défini par le mandat ou les textes. En effet, l'AGRASC a le mandat légal de l'exécution de la peine de confiscation immobilière prononcée par les juridictions : les immeubles sont confiés à l'AGRASC pour être cédés à compter du jugement de confiscation. De plus, l'AGRASC ne supporte pas les risques qui sont liés aux biens confisqués et ne récolte pas les éventuels avantages associés à leur vente. Enfin, compte tenu des difficultés d'évaluation de ces biens, la comptabilisation en stock interviendrait la plupart du temps de façon quasi simultanée à la vente.

La mission de l'AGRASC consiste en la publication auprès des services de publicité foncière des saisies pénales immobilières et des confiscations immobilières prononcées par les juridictions, et cela notamment afin de rendre la procédure opposable aux tiers. A ce stade, l'AGRASC ne procède à aucun acte opérationnel complémentaire. Par ailleurs, pour mémoire, la loi créant l'AGRASC a été adoptée avec l'idée sous-jacente que les biens issus des confiscations soient vendus le plus rapidement possible. En effet, les immeubles confisqués sont juridiquement la propriété de l'Etat à partir du jugement de confiscation, ce transfert à l'Etat devenant opposable à compter de la publication.

Dans ce contexte, *ab initio*, l'AGRASC est mandatée pour l'exécution d'une peine, la publication aboutissant à transférer les droits du tiers condamné à l'Etat. La prise de

possession physique de l'immeuble relève également de l'exécution de la peine. En effet, le refus de remise par le condamné aux services de l'AGRASC d'un bien meuble ou immeuble confisqué relève d'une entrave à la justice et constitue un délit pénal. Seule la réalisation de la vente relève de la procédure civile (mission qui pourrait être réalisée, si besoin, par France Domaine).

Les biens confisqués ne sont pas destinés à servir de façon durable à l'activité de l'AGRASC. En effet, ils sont destinés à être vendus dès que l'AGRASC en a pris possession physiquement et a réalisé les démarches permettant la mise en œuvre opérationnelle de la vente. A cet égard, ils pourraient être comptabilisés dans les stocks de l'AGRASC comme le font les marchands de biens. Néanmoins, à la différence des marchands de biens, le produit de la vente des biens confisqués ne revient pas à l'Agence.

S'agissant des biens confisqués dans le cadre d'un trafic de stupéfiants, le produit de la vente est reversé au fonds de concours « Stupéfiants » géré par la MILDeCA⁶. Lorsque des parties civiles ayant bénéficié d'une indemnisation par décision de justice en ont formulé la demande⁷, le produit de la vente leur est affecté prioritairement. En cas de convention de partage entre Etats, le produit de la vente est reversé à un Etat tiers. Enfin, lorsqu'il n'y a pas de parties civiles à indemniser, lorsque le produit de la vente n'est pas destiné à la MILDeCA ou à un Etat avec lequel une convention de partage est conclue, le produit issu de la vente des biens confisqués revient à l'Etat et ne constitue pas une ressource propre⁸ de l'AGRASC.

Pour les immeubles confisqués, une question a suscité des interrogations concernant le traitement des charges et des produits. Créances de loyer sur un bien confisqué, les loyers reçus ne sont pas comptabilisés dans les produits de l'AGRASC. A l'inverse, l'AGRASC supporte les charges inhérentes à la gestion des immeubles confisqués⁹ générées à compter de sa saisine par la juridiction (matérialisée par la réception du soit transmis accompagné de la décision définitive), telles que notamment les charges de copropriété, les impôts et taxes, les frais de serrurerie, de nettoyage et de réparation, les frais d'expertise et d'assistance juridique, les frais de géomètre et les frais de gestion locative. Ce mode de répartition des charges entre

⁶ Art. 706-160 du code de procédure pénale : le troisième alinéa confie le soin à l'AGRASC de veiller à l'abondement du fonds de concours recevant les recettes provenant de la confiscation des biens mobiliers ou immobiliers des personnes reconnues coupables d'infraction en matière de trafic de stupéfiants. Ce fonds a été créé par le décret du 17 février 1995.

⁷ Art. 706-164 du code de procédure pénale : l'AGRASC subroge l'Etat dans les droits des victimes. En effet, selon les textes « l'AGRASC peut indemniser prioritairement sur les biens confisqués ».

⁸ Si une partie des sommes versées à l'Etat est prélevée par l'AGRASC, il s'agit d'une modalité de financement par l'Etat du budget de fonctionnement de l'AGRASC plafonné à un montant défini par la loi de finances.

⁹ Délibération n°2013-CA-03 du 5 avril 2013 du conseil d'administration de l'AGRASC.

l'AGRASC et le tiers bénéficiaire de la vente fait supporter à l'AGRASC un risque financier, dont le niveau varie au cas par cas. Ce risque est lié à la situation « intermédiaire » du bien avant sa cession définitive. La loi n'a d'ailleurs pas, aujourd'hui, souhaité faire dépendre l'équilibre du résultat de l'Agence de sa bonne gestion des revenus et des charges, puisqu'il n'est pas prévu que les loyers lui reviennent.

1.5 Frais de gestion

Au-delà des charges de fonctionnement de l'Agence, des dépenses liées à la gestion et à la vente des biens saisis sont engagées. Ces dépenses sont soit réglées directement par l'Agence, soit prélevées sur le produit de la vente par les parties prenantes à cette vente¹⁰. Il s'agit alors dans ce dernier cas de charges dites « sans décaissement ». Ces dépenses donnent lieu à une comptabilisation en charges dans le compte de résultat de l'AGRASC. En cas de jugement de restitution, ces frais restent à la charge de l'AGRASC. En cas de jugement de confiscation, ces frais sont à la charge du bénéficiaire final de la vente, ces charges étant « annulées » par un produit de même montant dans les comptes de l'AGRASC.

Pour les ventes avant jugement des biens saisis, le dispositif comptable permet de traduire les cas, rares, où le prévenu n'étant pas condamné, le montant brut de la vente doit lui être restitué par l'AGRASC, conformément à la décision judiciaire de restitution. Selon les représentants de l'AGRASC, s'agissant des biens meubles, l'Agence doit procéder rapidement à leur vente afin d'éviter toute perte de valeur desdits biens. Sans préjuger de la décision finale, toutes les dépenses d'honoraires liées aux ventes avant jugement sont comptabilisées dans les charges de l'AGRASC.

Comme indiqué *supra*, lorsque la procédure se solde par une confiscation, l'AGRASC procède à une annulation de charges si la décision de confiscation est rendue sur le même exercice, ou à la comptabilisation d'un produit exceptionnel si le jugement intervient lors d'un exercice ultérieur, les dépenses d'honoraires liées aux ventes avant jugement étant dans ce cas à la charge du bénéficiaire final.

1.6 Risque de contentieux et conséquence en termes de provisionnement

L'Agence étant relativement récente, elle ne dispose pas à ce jour d'un historique de litiges, mais l'expérience de ses homologues européens montre que le risque de contentieux est réel.

¹⁰ Les commissaires-priseurs judiciaires ou les commissaires aux ventes des domaines ou les notaires.

Le risque concerne essentiellement les biens vendus avant jugement faisant l'objet d'une restitution sur lesquels une action en responsabilité peut être engagée, la personne à laquelle la restitution est faite pouvant contester le montant du prix auquel le bien a été vendu.

2. Conclusions

2.1 Procédures comptables liées aux biens saisis

Le Conseil émet un avis favorable sur les procédures comptables associées aux biens saisis, telles qu'elles sont présentées dans la saisine de l'AGRASC.

2.2 Procédures comptables liées aux biens confisqués

Compte tenu des éléments d'analyse développés *supra*, le Conseil considère que les biens confisqués gérés par l'AGRASC ne sont pas à comptabiliser à son actif. En revanche, le Conseil propose que les biens confisqués significatifs non vendus à la date de clôture de l'exercice soient présentés dans l'annexe aux états financiers de l'AGRASC.

Cette information, qui ne constitue pas un état du patrimoine de l'Agence, l'AGRASC n'ayant pas le contrôle de ces biens de manière pleine et durable, permet de décrire l'activité de l'Agence et de renseigner l'utilisateur des comptes sur les biens pour lesquels, d'une part, des charges significatives pourraient être supportées, et d'autre part, des produits de cession pourront être obtenus pour reversement au bénéficiaire concerné.

Cette note annexe présentera la description du bien confisqué significatif (que ce soit un immeuble ou un bien meuble)¹¹, la date de sa confiscation, sa valeur estimée lorsque cette estimation n'est pas impossible et tout autre commentaire utile à l'utilisateur des comptes.

2.3 Frais de gestion

Lorsque la procédure de vente avant jugement se solde par une confiscation, l'AGRASC procède à une écriture d'annulation des charges engagées pour la vente avant jugement de confiscation dudit bien si la décision de confiscation est rendue sur le même exercice, ou à la

¹¹ Sous réserve de fixation de seuils de signification qui pourront être décidés par l'organe de gouvernance de l'AGRASC. A titre d'exemples, ces seuils peuvent être définis en fonction de la valeur des biens confisqués mais également en fonction du niveau de risque qui y est associé.

comptabilisation d'un produit exceptionnel si le jugement intervient lors d'un exercice ultérieur.

Le Conseil n'est pas favorable à l'annulation de charges, ces charges ayant bien été supportées par l'AGRASC dans le cadre de sa mission. A ce titre, il considère qu'un produit doit être constaté que la décision de confiscation soit rendue sur l'exercice de la vente, ou que le jugement intervienne lors d'un exercice ultérieur.

Par ailleurs, le Conseil n'est pas favorable à la formation et à la présentation d'un résultat exceptionnel par cohérence avec la convention adoptée pour l'Etat et en cours de validation pour les établissements publics, conformément aux référentiels comptables internationaux qui ne reconnaissent pas l'existence et l'utilisation des catégories de charges et de produits exceptionnels.

2.4 Risque de contentieux et conséquence en termes de provisionnement

Le Conseil n'a pas de remarque à formuler sur les éléments liés aux risques de contentieux présentés dans la saisine de l'AGRASC. Il rappelle que les principes de droit commun relatifs aux charges et aux provisions pour risques et charges s'appliquent à l'AGRASC.