

**Procureurs généraux près les cours d'appel –  
Procureurs de la République près les tribunaux  
supérieurs d'appel – Premiers présidents de  
cour d'appel – Directeur de l'ENM – Directeur  
de l'ENG – Greffiers en chef – Magistrats du  
siège**

**Mise en œuvre du fonds de concours pour la  
lutte anti-drogue**

Texte source : décret n° 95-322 du 17 mars 1995

CRIM 2002-04 G/15-02-2002

NOR : *JUSD0230042C*

Drogue

Lutte contre la toxicomanie

Stupéfiants

**INTRODUCTION**

La lutte contre le trafic de stupéfiants demeure une priorité de l'action gouvernementale, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre, à l'initiative de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), du plan triennal de lutte contre les drogues.

Le dispositif législatif applicable en cette matière a, depuis plusieurs années, été complété et l'autorité judiciaire s'est pour sa part attachée à améliorer la coordination entre les différents services répressifs et renforcer la lutte contre le trafic de stupéfiants sous toutes ses formes.

Mais face à un phénomène pour une très large part entretenu par la perspective de profits financiers considérables, la nécessité d'une privation du patrimoine des délinquants est apparue comme devant constituer une approche complémentaire à la poursuite des personnes directement impliquées dans ces trafics.

Pour atteindre ces objectifs, des orientations très précises de politique pénale ont été diffusées par la circulaire CRIM 1999-07 G1 du 17 juin 1999 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Il s'agissait d'assurer une meilleure coordination dans la conduite de l'action publique, de développer les mesures destinées à atteindre le patrimoine des trafiquants, en rappelant notamment les sanctions patrimoniales spécifiquement applicables au trafic des stupéfiants, et enfin de préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif législatif de saisie et de confiscation des avoirs criminels.

Afin de permettre aux services impliqués dans la lutte contre le trafic de stupéfiants de renforcer leur action, par le biais notamment d'un soutien financier spécifique, le décret n° 95-322 du 17 mars 1995 a créé un fonds de concours destiné à recueillir le produit de la vente des biens confisqués dans le cadre de procédures pénales diligentées du chef d'infraction à la législation sur les stupéfiants.

La MILDT a appelé, à plusieurs reprises, mon attention sur les difficultés de fonctionnement de ce fonds, et plus particulièrement sur la faiblesse des sommes qui y sont affectées.

Il m'est donc apparu nécessaire, pour dynamiser ce fonds de concours, d'en préciser la nature et le champ d'application (I), d'assurer la complémentarité de son régime juridique avec les règles spécifiques des saisies douanières (II) et enfin de définir les mesures visant à permettre la mise en œuvre effective de ce fonds de concours (III).

**I. – NATURE ET CHAMP D'APPLICATION  
DU FONDS DE CONCOURS**

Un fonds de concours est un compte d'affectation spéciale (compte spécial du Trésor) destiné, à titre temporaire ou permanent, à retracer des opérations qui ont la particularité d'être financées par des ressources affectées à un emploi déterminé par l'objet du compte.

**1. Le décret n° 95-322 du 17 mars 1995**

A l'occasion d'un comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie, et à la demande du ministre de l'intérieur, le Premier ministre décidait, le 21 septembre 1993, la création d'un fonds de concours destiné à recueillir le produit de la vente des biens confisqués aux trafiquants de stupéfiants.

Cette décision, confirmée lors d'une réunion interministérielle tenue au secrétariat général du gouvernement le 25 janvier 1994, aboutissait à la publication du décret n° 95-322 du 17 mars 1995 autorisant le « rattachement par voie de fonds de concours du produit des cessions des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants ».

Il s'agit d'un fonds de concours par assimilation regroupant le produit des recettes provenant de la confiscation des biens mobiliers ou immobiliers des personnes définitivement reconnues coupables d'infractions en matière de trafic de stupéfiants (art. 1).

Un arrêté interministériel du 23 août 1995 définit les modalités de rattachement des fonds au chapitre 47-16 du budget du ministère des affaires sociales, lequel correspond à l'imputation budgétaire « actions interministérielles de lutte contre la toxicomanie », gérées par la MILDT.

## 2. Le champ d'application du décret

### 2.1. Quant aux infractions

La rédaction du décret n° 95-322 du 17 mars 1995 n'apporte pas de précision particulière quant aux infractions concernées. Toutefois, compte tenu des textes visés (1), doivent être considérées comme entrant dans son champ d'application toutes les infractions de droit commun liées aux stupéfiants, y compris le blanchiment dès lors qu'il porte sur des fonds provenant du trafic de drogues.

En revanche, certains délits distincts non expressément visés par le décret du 17 mars 1995, tels que le recel du produit du trafic de stupéfiants (art. 321-1 du code pénal) et l'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'une infraction à la législation sur les stupéfiants (art. 450-1 du code pénal modifié par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques), ne relèvent pas du fonds de concours.

De même, ne sont pas visées les infractions douanières liées au trafic de stupéfiants dans la mesure où aucun texte du code des douanes n'est visé par le décret et que l'affectation des biens saisis et confisqués de ce chef relève d'une réglementation particulière (cf. ci-après).

### 2.2. Quant aux biens

La rédaction du décret du 17 mars 1995 n'apportant pas plus de précision quant aux biens dont le produit de la vente est susceptible d'alimenter le fonds, il y a lieu de considérer que tous sont concernés, quelle qu'en soit la nature, mobilier ou immobilier, sous réserve que la propriété de ces biens ait préalablement été transférée à l'Etat du fait d'une confiscation prononcée par une décision de condamnation devenue définitive.

(1) Sont ainsi visés comme entrant dans le champ d'application du décret n° 95-322 du 17 mars 1995 les articles 222-34 à 222-51 du code pénal relatifs au trafic de stupéfiants et les articles 706-26 à 706-33 du code de procédure pénale relatifs à la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions en matière de trafic de stupéfiants.

1° Il s'agit en premier lieu des biens dont la confiscation est obligatoire en application des articles 131-21 et 222-49, alinéa 1<sup>er</sup>, du code pénal (1).

2° Il s'agit également des biens dont la confiscation est susceptible d'être prononcée en application des articles 222-44-5<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup> (véhicules et armes appartenant au condamné et chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction) et 222-49, alinéa 2, du code pénal (2) (et notamment lorsque le prononcé d'une décision de condamnation induit la validation des mesures conservatoires prises au titre de l'article 706-30 du code de procédure pénale (3)).

Il convient à cet égard de rappeler qu'en matière de stupéfiants, le législateur est allé au-delà du régime de droit commun de la peine complémentaire de confiscation prévue par l'article 131-21 du code pénal, dont l'application est limitée aux produits et instruments de l'infraction, en autorisant la confiscation générale du patrimoine du trafiquant.

(1) Article 131-21 : « La confiscation est obligatoire pour les objets qualifiés, par la loi ou le règlement, de dangereux ou nuisibles. La confiscation porte sur la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou sur la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution. En outre, elle peut porter sur tout objet mobilier défini par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction. La chose qui est l'objet de l'infraction est assimilée à la chose qui a servi à commettre l'infraction ou qui en est le produit au sens du deuxième alinéa.

Lorsque la chose confisquée n'a pas été saisie ou ne peut être représentée, la confiscation est ordonnée en valeur. (...) La chose confisquée est, sauf disposition particulière prévoyant sa destruction ou son attribution, dévolue à l'Etat, mais elle demeure grevée, à concurrence de sa valeur, des droits réels licitement constitués au profit de tiers ».

Article 222-49, al. 1 : « dans les cas prévus par les articles 222-34 à 222-40, doit être prononcée la confiscation des installations, matériels et de tout bien ayant servi, directement ou indirectement, à la commission de l'infraction ainsi que tout produit provenant de celle-ci, à quelque personne qu'ils appartiennent et en quelque lieu qu'ils se trouvent dès lors que leur propriétaire ne pouvait en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse ».

(2) Article 222-49, al. 2 : dans les cas prévus par les articles 222-34 (direction ou organisation d'un groupement), 222-35 (production ou fabrication), 222-36 (importation ou exportation) et 222-38 (blanchiment), peut également être prononcée la confiscation de tout ou partie des biens du condamné, quelle qu'en soit la nature, meuble ou immeuble, divis ou indivis ».

(3) Article 706-30 : en cas d'information ouverte pour infraction aux articles 222-34 à 222-38 du code pénal, et afin de garantir (...) l'exécution de la confiscation prévue au deuxième alinéa de l'article 222-49 du code pénal, le président du tribunal de grande instance, ou un juge délégué par lui sur requête du procureur de la République, peut ordonner (...) des mesures conservatoires sur les biens de la personne mise en examen. La condamnation vaut validation des saisies conservatoires et permet l'inscription définitive des sûretés (...) ».

La confiscation peut alors s'étendre aux biens qui ne seraient pas le produit direct ou indirect d'une infraction, quand bien même ceux-ci auraient été acquis licitement avant ou après la commission de l'infraction. Le blanchiment de fonds est également visé par cette mesure de confiscation générale, y compris dans l'hypothèse où les fonds blanchis proviendraient d'une infraction prévue par l'article 222-37 (détention, transport, acquisition ou cession) bien que cette mesure de confiscation générale ne soit pas applicable à l'auteur de l'infraction sous-jacente du blanchiment.

L'ensemble de ces dispositions, en particulier les modalités de mise en œuvre de l'article 706-30 du code de procédure pénale, a été rappelé dans la circulaire CRIM 1999-07 G1 du 17 juin 1999.

S'agissant enfin des biens qui, ayant fait l'objet d'un placement sous main de justice au cours de la procédure, deviennent la propriété de l'Etat en application des dispositions de l'article 41-4, alinéa 3, du code de procédure pénale faute d'avoir été réclamés par leur propriétaire ou restitués d'office dans les 6 mois de la clôture définitive de la procédure (classement, non-lieu ou jugement), ceux-ci n'entrent pas dans le champ d'application du fonds de concours.

En effet, en application des articles 3 et 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et de l'article L. 71 du code du domaine de l'Etat, les produits du domaine, notamment ceux résultant de la vente des biens confisqués et de ceux advenus à l'Etat en application de l'article 41-4 du code de procédure pénale, font recette au profit du budget général.

La mise en place du fonds de concours pour la lutte anti-drogue, autorisée dans son principe par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et qui se traduit par l'affectation à ce fonds du produit des cessions des biens confisqués en cette matière, constitue donc une dérogation aux dispositions de ces textes laquelle doit être strictement limitée aux biens ayant fait l'objet d'une décision de confiscation.

Il conviendra donc de veiller, lorsqu'un bien placé sous main de justice au cours de la procédure est susceptible d'être vendu, à ce que des réquisitions tendant au prononcé d'une décision de confiscation par la juridiction saisie soient prises afin de permettre l'affectation du produit de leur vente au fonds de concours.

A défaut, la restitution d'office de ces biens à leur propriétaire devra également être ordonnée (art. 41-4, alinéa 1, du code de procédure pénale).

### 3. Le dispositif général du fonds de concours : une répartition des fonds entre les ministères acteurs de la lutte contre le trafic de stupéfiants

Le produit des recettes affecté au fonds de concours est rattaché au budget du ministère des affaires sociales qui, avec le ministère du budget et de la santé, sont chargés de sa mise en œuvre. L'arrêté ministériel du 23 août 1995 a prévu le rattachement du fonds de concours trafic de stupéfiants au chapitre budgétaire 47-16 correspondant à l'imputation « action interministérielle de lutte contre la toxicomanie », ces fonds étant gérés par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Il résulte des travaux préparatoires du décret, et plus particulièrement de la réunion interministérielle tenue le 25 janvier 1994 au secrétariat général du gouvernement, que la répartition entre les différents ministères concernés des sommes affectées au fonds de concours s'établit comme suit, étant précisé que ces crédits doivent être consacrés à l'amélioration des moyens en équipement et en fonctionnement des services, à l'exclusion de toute forme de prime au personnel :

- ministères de l'intérieur et du budget (douanes), 30 % chacun ;
- ministère de la défense (gendarmerie), 20 % ;
- ministères de la justice et des affaires sociales, 10 % chacun.

Le ministère de la justice est très attaché au bon fonctionnement et à l'alimentation régulière du fonds de concours afin que les sommes collectées puissent être directement affectées au financement d'action de prévention de la toxicomanie et de lutte contre les trafics de stupéfiants.

## II. - LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DES SAISIES ET CONFISCATIONS DOUANIÈRES

Les articles 414 et 415 du code des douanes prévoient la confiscation au profit de l'administration des douanes des biens ou avoirs objets de l'infraction douanière poursuivie.

Une fois la décision de confiscation définitive, ou lorsque l'exécution provisoire d'un jugement par défaut est ordonnée, l'article 390 du code des douanes dispose que l'aliénation des biens confisqués est poursuivie dans les conditions fixées par arrêté du ministre du budget du 26 septembre 1949, étant précisé que la répartition des fonds ainsi obtenus est effectuée en application des dispositions de l'article 391 du code des douanes et de l'arrêté du 18 avril 1957.

L'application combinée de ces dispositions et du principe selon lequel le spécial déroge au général empêche que le produit de la vente des biens confisqués dans le cadre d'une infraction douanière liée au trafic de stupéfiants soit affecté au fonds de concours trafic de stupéfiants.

Par ailleurs, l'article 323-2° du code des douanes dispose que « ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation (...) et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités ».

Dans ce dernier cas, le bien concerné, le plus souvent des numéraires, ne peut plus faire l'objet d'une confiscation au titre d'une sanction pénale et ne peut donc non plus alimenter le fonds de concours trafic de stupéfiants.

### III. - L'AMÉLIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU FONDS DE CONCOURS

Le fonds de concours a été mis en œuvre pour la première fois par un arrêté du 6 février 1997 rattachant au chapitre 47-16 du budget du ministère du travail et des affaires sociales, au titre de l'année 1996, la somme de 223 952 francs.

Depuis lors, 373 721 francs ont été affectés au fonds de concours (dont 194 163 francs ont été répartis entre les différents départements ministériels concernés) ce qui apparaît très largement insuffisant au regard, notamment, des indications fournies par le fichier national des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants qui font état, pour les seules saisies de numéraires réalisées par les services répressifs, de 43,3 millions de francs saisis en 1995, 35,7 millions en 1996, 32,53 millions en 1997, 29,19 millions en 1998, 37 millions en 1999 et 35 millions en 2000.

Aussi, afin de permettre aux services compétents du ministère de l'économie et des finances, qu'il s'agisse des comptables directs du Trésor ou du service des domaines, de poursuivre et de mettre en œuvre le recouvrement des confiscations des biens saisis dans le cadre des procédures liées aux stupéfiants et d'affecter au fonds de concours les sommes tirées de leur vente, il incombe aux juridictions d'une part d'assurer un suivi précis des biens concernés par le fonds de concours et d'autre part de porter à la connaissance de ces services la nature exacte de l'infraction sur la base de laquelle la confiscation a été prononcée lorsque celle-ci est liée à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

#### 1. Identification et suivi des biens saisis en matière de lutte contre les stupéfiants

Afin de garantir la traçabilité des biens saisis, il m'apparaît utile de mettre en œuvre les dispositions suivantes :

1° Pour les biens saisis à l'initiative du parquet, du juge des enfants ou du juge d'instruction, et déposés au greffe de la juridiction en charge du suivi de la procédure concernée, apposer une mention parti-

culière soulignant la nature de l'infraction poursuivie sur la fiche d'enregistrement du scellé dès lors que celle-ci entre dans le champ d'application du décret.

2° Pour les biens saisis à l'initiative du parquet, du juge des enfants ou du juge d'instruction et non déposés au greffe de la juridiction, apposer une mention complémentaire sur la cote de la procédure soulignant la nature de l'infraction poursuivie dès lors que celle-ci entre dans le champ d'application du décret. La transmission, avec l'inventaire des scellés destinés à être vendus, d'une copie de la décision définitive de confiscation devrait permettre d'assurer l'entière information de l'administration des domaines.

3° Pour les numéraires versés sur un compte Caisse des dépôts et consignations, ou les valeurs déposées dans un coffre bancaire, il appartiendra au greffier en chef qui en assure le suivi de garder la trace, par une mention sur un registre particulier, de la nature de l'infraction poursuivie dès lors que celle-ci entre dans le champ d'application du décret et de porter cette information à la connaissance, selon le cas, du comptable du Trésor ou du service des domaines lors de leur inscription sur l'inventaire annuel des pièces à conviction (cf. ci-après).

En outre, l'inventaire des pièces à conviction élaboré par les services enquêteurs au cours de la procédure, qu'il s'agisse d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, paraissant insuffisant pour permettre à la juridiction saisie de prendre aisément connaissance des biens susceptibles d'être confisqués, il m'apparaît également indispensable qu'au stade du règlement du dossier d'information ou de toute autre forme de saisine de la juridiction de jugement, les parquets dressent un état récapitulatif et descriptif des biens placés sous main de justice (une telle mesure, actuellement prévue à la charge du magistrat instructeur par l'article 181, alinéa 9, du code de procédure pénale, n'est applicable qu'à l'ordonnance de mise en accusation devant la cour d'assises) afin d'être soumis au tribunal.

Cet inventaire récapitulatif des biens saisis sera de nature à favoriser la clarté des décisions de confiscation et d'en assurer une meilleure exécution.

#### 2. Modalités d'information et rappel des compétences respectives des services du ministère de l'économie et des finances concernés

##### 2.1. Compétence des comptables directs du Trésor

En application de l'article 707 du code de procédure pénale, des articles 76 et 77 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique et du décret n° 64-1333

du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires, les poursuites pour le recouvrement des confiscations sont faites au nom du procureur de la République par le comptable direct du Trésor (direction générale de la comptabilité publique).

Toutefois, la compétence du comptable direct du Trésor en cette matière se limite aux seules décisions de confiscation portant sur le numéraire.

Par conséquent, la liste des confiscations devra être portée sur l'extrait adressé au comptable du Trésor pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires de façon à lui permettre de surveiller leur mise en œuvre effective et de procéder à l'imputation comptable de ces sommes.

Une telle mention ne sera toutefois pas nécessaire lorsque le détail des confiscations figure dans le dispositif de la décision qui lui est annexée.

## 2.2. Compétence du service des domaines

### 1° Les biens mobiliers.

En application de l'article L. 68 du code du domaine de l'Etat, les biens mobiliers confisqués au profit de l'Etat lui appartiennent et doivent être vendus pour son compte.

Pour ce faire, le greffier en chef adresse au commissaire aux ventes territorialement compétent, les 1<sup>er</sup> avril et 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, un inventaire des objets susceptibles d'être aliénés et procède ensuite à leur remise au service des domaines.

Il incombe au greffier en chef de mentionner sur cet inventaire, auquel doit être joint la copie de la décision de condamnation, la nature de l'infraction à l'origine de la décision de confiscation lorsque celle-ci procède de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

De même, une référence explicite au fonds de concours trafic de stupéfiants pourra être ajoutée, lorsque nécessaire, aux mentions désignant le service livrancier et le bénéficiaire du produit des ventes dans le procès-verbal de remise établi contradictoirement par le greffier en chef et le commissaire aux ventes.

### 2° Les biens immobiliers.

En application de l'article L. 54 du code du domaine de l'Etat, les immeubles confisqués doivent être aliénés par le service des domaines qui en recouvre le prix.

Le jugement portant confiscation de l'immeuble doit préalablement faire l'objet d'une publication, à la requête du procureur de la République, au fichier immobilier du lieu de sa situation. Il incombe

ensuite au greffe de procéder à sa remise au service des domaines (direction des services fiscaux du lieu de situation du bien) au moyen d'un procès-verbal contradictoire.

Pour permettre l'affectation des fonds issus de la vente de l'immeuble au fonds de concours, le procès-verbal devra donc mentionner la nature exacte de l'infraction à l'origine de la décision de confiscation lorsque celle-ci procède de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

\*  
\* \*

La mise en œuvre effective du fonds de concours trafic de stupéfiants dépendra, pour une large part, de la qualité et de la régularité des informations qui seront transmises aux comptables directs du Trésor ou aux services des domaines quant à la nature de l'infraction à l'origine de la confiscation des biens et des sommes qui leur seront respectivement remis.

J'attire donc votre attention sur la nécessité, pour les procureurs de la République et les greffiers en chef, de mettre en œuvre les directives contenues dans la présente circulaire et, en cas de difficulté, de solliciter la direction des affaires criminelles et des grâces, sous-direction de la justice pénale spécialisée, et plus particulièrement le bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment.

Toute autre mesure susceptible d'être mise en œuvre afin de permettre la transmission de l'information aux comptables directs du Trésor et aux services des domaines peut également être envisagée, selon des modalités qu'il appartiendra aux greffiers en chef de déterminer, le cas échéant en concertation avec ces services de leur ressort. Le ministère de l'économie et des finances, par le biais de la direction générale des impôts, s'est à cet égard engagé à assurer une large diffusion de cette information et une sensibilisation de ses services quant au dispositif mis en place par la présente circulaire.

Vous voudrez assurer un suivi régulier des principales prescriptions de cette circulaire en faisant ressortir les conditions de sa mise en œuvre, les difficultés éventuelles rencontrées et les actions les plus significatives. Sauf exigence particulière que je vous laisse apprécier, vous veillerez à me transmettre ces informations à l'occasion de l'élaboration du prochain rapport de politique pénale dont la demande vous parviendra selon les modalités habituelles.

*Le directeur des affaires criminelles et des grâces,*  
R. FINIELZ