

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 2 juin 2023

C198-COP(2023)1

Original anglais

CONFÉRENCE DES PARTIES

Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)

**Valeur ajoutée et faisabilité de l'élaboration
d'un protocole additionnel
à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment,
au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au
financement du terrorisme
(STCE n° 198)**

Valeur ajoutée et faisabilité de l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198)

I. Introduction

1. La grande criminalité et la criminalité constituent une menace majeure pour l'État de droit et, plus généralement, pour la sûreté et la sécurité dans les pays ainsi qu'au niveau mondial. Les activités illégales, motivées par le profit, génèrent des actifs estimés à environ 139 milliards d'euros chaque année¹. Bien qu'il n'existe pas de statistiques précises, les revenus générés par la criminalité organisée sont considérables. Une étude de la Commission européenne réalisée en 2021 estime que les revenus annuels des neuf principaux marchés criminels de l'UE se situent entre 92 et 188 milliards d'euros en 2019². Ces profits permettent aux criminels de financer leurs activités illicites et d'infiltrer l'économie légale et les institutions publiques.

2. L'expérience et la recherche scientifique confirment que la lutte contre la criminalité organisée et financière n'est efficace que lorsque les criminels sont privés des actifs obtenus grâce à ces activités. Le recouvrement d'avoirs décourage l'activité criminelle en lui ôtant son élan, tout en protégeant l'intégrité du système financier et de l'économie au sens large en réduisant la circulation des revenus illicites. En outre, il permet d'indemniser les victimes de la criminalité, ce qui favorise la cohésion sociale et la justice. L'application efficace des mesures de recouvrement des avoirs s'est avérée être un outil essentiel pour découvrir et démanteler les vastes réseaux d'organisations criminelles opérant au niveau international.

II. Cadre juridique international, état des lieux et initiatives pertinentes

3. Le cadre conventionnel existant du Conseil de l'Europe ([STCE 198](#) et [141](#), ainsi que [STCE 173](#), [174](#), [185](#), [197](#) et leurs protocoles additionnels) constitue une base solide pour le recouvrement des produits du crime. À bien des égards, les normes susmentionnées, principalement par le biais des dispositions de la STCE 198, dépassent les [normes mondiales](#) établies par le [Groupe d'action financière \(GAFI\)](#) et les Nations Unies ([la Convention des Nations Unies contre la corruption](#), "CNUCC")³, offrant ainsi un cadre plus solide pour le recouvrement des avoirs aux pays qui ont ratifié la STCE 198.

4. Néanmoins, depuis l'adoption de la STCE 198 (2005), l'évolution rapide du paysage de la criminalité, ainsi qu'un certain nombre de défis identifiés horizontalement dans le contexte des [évaluations mutuelles par pays](#), appellent à un besoin urgent de renforcer la coopération internationale dans le domaine du recouvrement d'avoirs.

5. Les résultats des processus d'évaluation menés par les principaux organes de surveillance de la LBC/FT (le GAFI, [MONEYVAL](#) et la [COP 198](#)) ont conclu que des résultats très modestes ont été obtenus dans le cycle actuel d'évaluations, estimés à moins de 1 % des produits criminels régulièrement recouverts, ce qui ne suffit pas à affirmer que "le crime ne

¹ [Confiscation et recouvrement des avoirs \(europa.eu\)](#)

² [Cartographie du risque d'infiltration des entreprises légitimes par la grande criminalité et la criminalité organisée - Office des publications de l'UE \(europa.eu\)](#)

³ Le chapitre V, articles 51 à 59, est consacré au recouvrement d'avoirs, notamment : (i) le recouvrement direct d'avoirs par le biais de procédures civiles (article 53), (ii) la coopération internationale en matière de confiscation (articles 54 et 55) et de restitution et de disposition des avoirs (article 57).

paie pas". D'une manière générale, il a été observé que les faibles résultats obtenus jusqu'à présent sont en partie dus à l'absence d'un cadre juridique international global et contraignant.

6. En réponse à ces défis, un certain nombre d'initiatives ont été prises, à savoir : (i) le GAFI, en tant qu'organisme mondial de normalisation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a entamé la révision de ses normes sur le recouvrement d'avoirs ([recommandations 4 et 38](#)) au regard desquelles les États seront évalués au niveau mondial, (ii) l'Union européenne a présenté une proposition de nouvelle directive du Parlement européen et du Conseil sur le recouvrement et la confiscation des avoirs⁴ et (iii) Interpol a déclaré que la coopération policière en matière de recouvrement d'avoirs constituait l'une de ses priorités⁵.

III. Questions identifiées par les experts comme nécessitant une réforme des instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine du recouvrement d'avoirs

7. Le Conseil de l'Europe, qui compte 46 États membres et dont un certain nombre de conventions sont ouvertes aux États non-membres, a toujours été à l'avant-garde des normes en matière de recouvrement d'avoirs. Il constitue donc un forum unique pour combler les lacunes existantes dans le cadre du recouvrement et du partage des avoirs et pour en améliorer l'exhaustivité.

8. Dans un premier temps, plusieurs initiatives ont été prises par des experts compétents pour examiner l'efficacité des cadres existants et les réformes possibles des instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine du recouvrement d'avoirs, et en particulier de la STCE 198.

9. La Conférence des Parties à la STCE 198 discute en permanence de la nécessité de veiller à ce que la Convention de Varsovie, seul traité international spécifiquement consacré au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, reste pertinente et à jour, et permette aux Parties de répondre à l'évolution des défis dans les domaines couverts par le traité. Ces discussions ont été entamées dès 2012 et, en 2013, la Conférence des Parties a conclu qu'un examen plus général des dispositions de la Convention relatives à la coopération internationale dans son ensemble ne devait pas être entrepris avant qu'une masse critique d'États n'ait ratifié la Convention et que les résultats des négociations de la directive de l'UE 4th et de la directive relative à la confiscation ne soient clairs.⁶

10. En 2019, [le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération en matière pénale \(PC-OC\)](#) a achevé une *étude* complète *sur la valeur ajoutée et la faisabilité éventuelles de l'élaboration d'un nouvel instrument contraignant au sein du CdE sur la coopération internationale en matière de gestion, de recouvrement et de partage des avoirs provenant d'activités criminelles*,⁷ qui, en tant que tel, devrait être considéré comme un document de référence essentiel pour les travaux d'un futur comité ad hoc chargé d'élaborer un protocole additionnel à la Convention de Varsovie.

11. Suite aux conclusions de cette étude, la COP-198 et le PC-OC ont tenu un certain nombre de réunions consultatives qui ont abouti à l'organisation de leur session conjointe en novembre 2022. Cette session a rassemblé des représentants des deux comités et des experts du monde entier (organisations internationales compétentes, instituts spécialisés,

⁴ [EUR-Lex - 52022PC0245 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁵ [Le GAFI et INTERPOL intensifient le recouvrement d'avoirs au niveau mondial \(fatf-gafi.org\)](#)

⁶ Voir le rapport de la réunion de la Conférence des Parties (5th), Strasbourg, 12-14 juin 2013.

⁷ Voir [PC-OC\(2019\)04REV](#), Étude sur la valeur ajoutée éventuelle et la faisabilité de l'élaboration d'un nouvel instrument contraignant au sein du Conseil de l'Europe sur la coopération internationale en matière de gestion, de recouvrement et de partage des avoirs provenant d'activités criminelles.

groupes de réflexion, etc.) pour discuter et envisager l'élaboration d'un instrument supplémentaire dans le domaine du recouvrement d'avoirs.

12. Au cours des discussions, les experts ont identifié les domaines suivants comme étant les plus pertinents pour une future réforme : a) la coopération internationale dans la gestion et le partage des biens confisqués, b) l'application et l'exécution des décisions de confiscation sans condamnation rendues dans des juridictions étrangères. Plus précisément:

➤ *Introduction d'un cadre juridique pour la confiscation sans condamnation préalable (CSCP)* : jusqu'à présent, ni le GAFI ni le Conseil de l'Europe (en particulier dans le cadre de la STCE 198) n'ont fixé de règles contraignantes en ce qui concerne la confiscation d'avoirs sans condamnation pénale préalable. Celle-ci peut présenter un avantage majeur dans plusieurs circonstances, telles que la confiscation définitive d'avoirs lorsque les crimes sous-jacents sont prescrits, pour autant que les mesures prises constituent une ingérence légale et proportionnée dans la jouissance paisible des biens d'une personne⁸. Par ailleurs, les criminels utilisent de plus en plus la possibilité de fuir les juridictions et l'extradition ne peut pas toujours être accordée en raison des règles strictes, ce qui implique par conséquent l'impossibilité de confisquer des biens. Bien que les pays y aient de plus en plus recours, il n'existe pas encore d'approche unifiée de l'assistance internationale dans ces affaires. Au minimum, le protocole pourrait promouvoir la coopération internationale entre les États parties pour l'obtention de preuves aux fins des procédures de la CSCP, ainsi que pour la reconnaissance et l'exécution des décisions étrangères afférentes.

➤ *Améliorer les accords de partage des avoirs entre les États* : malheureusement, de plus en plus de victimes éprouvent des difficultés à obtenir une indemnisation pour les dommages causés par les crimes commis à leur encontre. Lorsque les biens sont finalement confisqués, ils sont rarement restitués à leur pays d'origine. Selon les estimations de la Banque mondiale, seuls 3 % des revenus sont restitués aux pays en développement. Il en résulte des disparités économiques croissantes entre les nations et des interrogations sur l'équité des normes et principes juridiques internationaux. Le protocole pourrait viser à garantir que les États parties ont l'obligation d'entamer des négociations et de conclure des accords de partage des avoirs, y compris une répartition équitable des avoirs. Le protocole pourrait également chercher à rationaliser et à régler davantage l'une des exigences clés de la STCE 198, à savoir l'obligation des États parties d'accorder la priorité à l'indemnisation des victimes lorsqu'ils donnent suite à une demande de confiscation étrangère.

➤ *Gestion appropriée des biens saisis et confisqués*. Le cadre juridique actuel de la STCE 198 prévoit l'obligation de gérer les produits du crime, les instruments et les biens de valeur équivalente gelés et saisis. Il a été constaté que des mesures de gestion inadéquates faisaient échouer l'ensemble du processus de recouvrement des avoirs. L'exécution des demandes de confiscation à l'étranger prend du temps et c'est pourquoi la préservation de la valeur des actifs est d'une importance significative. Par conséquent, des mesures cohérentes de gestion des avoirs doivent être appliquées dans tous les États parties afin d'éviter la dépréciation des avoirs et les coûts indûment élevés de leur entretien. Ces mesures pourraient être intégrées dans un protocole additionnel à la STCE 198 afin de permettre une coopération harmonieuse et efficace lors du partage des avoirs saisis et confisqués.

13. MONEYVAL, dont le cycle d'évaluation mutuelle 5th doit se terminer en 2024, a également discuté de l'état des lieux dans ce domaine, dans le cadre de l'examen des résultats obtenus et des négociations de sa stratégie pour 2024-2027, qui a été adoptée par

⁸ CourEDH *Todorov et autres c. Bulgarie*, no. [50705/11](#), 13 juillet 2021, *Filkin c. Portugal*, n° [69729/12](#), 3 mars 2020, *Gogitidze et autres c. Géorgie*, n° [36862/05](#), 12 mai 2015, [36862/05](#), 12 mai 2015. Voir aussi *Balsamo c. Saint-Marin*, no [20319/17](#), 8 octobre 2019, G.I.E.M S.R.L. et autres c. Italie, no [1828/06](#), 28 juin 2018, *Veits c. Estonie*, no [12951/11](#), 15 janvier 2015, *Borzhonov c. Russie*, no [18274/04](#), 22 janvier 2009.

les ministres responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme lors de leur réunion de haut niveau, tenue à Varsovie, le 25 avril 2023. Son rapport d'activité de 2022 note que "De plus, les confiscations réussies de fonds mal acquis en tant que mesure pénale sont plutôt rares par rapport aux estimations des produits du crime. Les pays devraient recourir non seulement au gel, mais aussi à la saisie et à la confiscation des fonds d'origine criminelle. Dans au moins dix pays (39%), le renforcement des pouvoirs et des ressources des bureaux de recouvrement et de gestion des avoirs sera essentiel pour améliorer leur efficacité".

14. Au niveau politique, le 25 avril 2023, les ministres des États et territoires de MONEYVAL ont adopté une déclaration de haut niveau⁹ qui condamne fermement l'agression continue de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et exprime son soutien à l'élaboration de nouvelles réponses juridiques proportionnées à l'agression. La déclaration appelle également les États à prendre toute autre mesure appropriée pour la saisie et la confiscation des avoirs des personnes et entités visées par les sanctions et des avoirs identifiés comme étant le produit d'un comportement illicite. La déclaration note également les résultats médiocres des évaluations mutuelles en matière de confiscation et de la privation définitive des produits illicites.

15. Les ministres des Finances ont également adopté les priorités stratégiques de MONEYVAL, qui prévoient des synergies plus étroites entre MONEYVAL et la COP198, et demandent à MONEYVAL de soutenir le Conseil de l'Europe dans tout développement ultérieur de la STCE n°198.¹⁰

16. En conclusion, dans le paysage changeant de la criminalité organisée et économique internationale, un cadre juridique clair au niveau international est de plus en plus nécessaire, même s'il faut veiller à ce qu'il continue à laisser suffisamment de souplesse aux parties pour mettre en œuvre des mesures communes conformément aux traditions juridiques et aux structures organisationnelles nationales.

17. A ce jour, 39 Parties ont ratifié la STCE n° 198, et cinq Parties - dont l'Union européenne - ont signé la Convention. Un Protocole additionnel à la STCE n° 198 permettrait aux Parties de bénéficier d'une coopération harmonieuse et rationalisée leur permettant (i) d'avoir un accès direct et d'être en mesure d'exécuter sans délai les accords et arrangements de partage d'avoirs conclus entre elles, (ii) de fournir et de recevoir une assistance juridique mutuelle dans les affaires impliquant des confiscations sans condamnation préalable, ce qui constitue une caractéristique unique de tout cadre international réglementant cette matière complexe, et (iii) de bénéficier du partage d'avoirs de manière à ce que les biens, sous réserve de l'accord des États parties, conservent ou même augmentent leur valeur à partir du moment de leur saisie. En outre, l'indemnisation des victimes serait renforcée, ce qui élargirait le cadre des droits civils dans ce domaine.

18. Sachant que certaines de ces questions font également l'objet de discussions dans le cadre de la nouvelle directive de l'UE sur le recouvrement d'avoirs (qui devrait être finalisée d'ici la fin de 2023), il est essentiel que le Conseil de l'Europe intègre ces éléments en temps utile dans un cadre paneuropéen plus large. Cela améliorerait les possibilités de recouvrement d'avoirs au-delà des frontières, en mettant en place des règles claires pour faciliter la coopération dans ce domaine entre les parties à la convention et au futur protocole additionnel.

⁹ Déclaration des ministres et des délégués de haut niveau des États et territoires membres de MONEYVAL, Varsovie, 25 avril 2023, voir [Texte de la déclaration](#).

¹⁰ Voir l'objectif de base 4.1 - [Stratégie MONEYVAL en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération \(2023-2027\)](#).

IV. Prochaines étapes : avant-projet de mandat d'un comité chargé de rédiger un Protocole additionnel à la STCE n° 198

19. Compte tenu de ce qui précède, un projet de mandat pour un comité chargé de la rédaction d'un Protocole additionnel à la STCE 198 a été préparé. Conformément aux discussions tenues au sein de la Conférence des Parties à la STCE 198, il est proposé que ces travaux commencent dès que possible en 2024 et soient achevés à la fin de 2025.

20. Le projet de texte prend en compte la discussion du Bureau du CDPC, tenue en mars 2023, et clarifie le rôle du CDPC dans le pilotage et la supervision de la négociation et de la finalisation d'un tel protocole additionnel, conformément au point (x) du mandat du CDPC.

21. En ce qui concerne la pratique conventionnelle du Conseil de l'Europe, la rédaction d'un protocole à une convention, à moins que la convention ne prévoise un rôle spécifique pour le comité conventionnel, est effectuée au sein de la structure intergouvernementale par un comité de rédaction qui est sous l'autorité d'un comité directeur, et qui soumet au comité directeur le projet de texte pour approbation/adoption, et le transmet ensuite au Comité des Ministres pour adoption finale.

22. Alternativement, le Comité des Ministres peut également donner un mandat à un comité ad hoc qui opère directement sous l'autorité du Comité des Ministres (et non sous celle d'un comité directeur). C'est le cas du CAHDATA qui a élaboré le Protocole portant amendement à la Convention sur la protection des données (STCE n° 223).

23. Le mandat proposé suit la pratique la plus récente pour l'élaboration du protocole sur la protection des données, en proposant la création d'un comité ad hoc. Cette proposition aurait l'avantage d'assurer la souplesse et l'autonomie nécessaires dans la prise de décision, compte tenu du court délai pour l'achèvement des négociations, et de permettre de décider rapidement du calendrier et des consultations à tenir au cours du processus de rédaction, que ce soit au sein du Conseil de l'Europe ou avec d'autres parties prenantes. Il est noté qu'il n'existe aucun obstacle juridique à ce que le CDPC, la Conférence des Parties à la Convention n° 198 ou d'autres organes du Conseil de l'Europe jouent un rôle particulier dans la rédaction de ce protocole. Au minimum, des consultations étroites à intervalles appropriés avec le CDPC, MONEYVAL et la Conférence des Parties à la STCE 198 seraient nécessaires pour s'assurer que des contributions efficaces sont apportées tout au long du processus de négociation.

24. Toutefois, si le CDPC considère que la mise en place du comité serait mieux servie en l'établissant comme un organe subordonné au CDPC, cette option est incluse entre parenthèses et peut être intégrée pour refléter le fait que le comité travaillerait sous l'autorité du Comité des Ministres et du CDPC.

25. Le projet de mandat comprend des informations supplémentaires sur le contenu possible du protocole proposé et sur la nécessité de considérer les initiatives dans ce domaine dans d'autres forums, comme l'a demandé le Bureau du CDPC, tout en laissant la marge de flexibilité nécessaire aux parties et aux signataires de la STCE 198 pour qu'elles puissent couvrir les questions qu'ils jugeraient nécessaires au renforcement de la coopération internationale.

26. Au niveau du secrétariat, compte tenu de l'expertise requise dans ce domaine, mais aussi des graves problèmes de ressources évoqués dans le rapport de la réunion du Bureau du CDPC de mars 2023, le secrétariat de ce futur comité serait assuré par le personnel de la Division MONEYVAL et recouvrement des avoirs criminels, tout en garantissant une coopération étroite avec le secrétariat du CDPC en ce qui concerne la planification globale et les consultations nécessaires à la finalisation des processus.

27. Enfin, le projet de mandat a été élaboré en tenant compte des procédures et des pratiques établies en place au sein du Conseil de l'Europe qui prévoient qu'il appartiendrait au CDPC d'examiner et de transmettre ce mandat au Comité des ministres pour examen dans le cadre des discussions en cours en vue de la préparation du nouveau programme et budget 2024-2027.