

Strasbourg, 18 octobre 2024

C198-COP(2024)17
Original en 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)**

**Analyse de suivi de l'étude thématique de suivi
de la Conférence des Parties à la STCE n° 198 concernant
les articles 7(2c) et 19(1)¹**

¹ Adoptée par la Conférence des Parties à la STCE n° 198 à leur 16^e réunion, Strasbourg, 17 - 18 octobre 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION	3
MÉTHODOLOGIE	3
ARTICLES 7(2C) ET 19(1)	4
Danemark.....	5
France.....	5
Lituanie.....	6
Monaco	7
Espagne.....	7
CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LES ARTICLES 7(2C) ET 19(1).....	8

INTRODUCTION

1. Lors de sa 9^{ème} réunion tenue à Strasbourg les 21 et 22 novembre 2017, la Conférence des Parties (ci-après : "la COP") a décidé de mettre en œuvre un mécanisme de suivi thématique horizontal pour une période initiale de deux ans. Lors de la 11^{ème} réunion de la COP (tenue en octobre 2019), il a décidé de prolonger l'application du suivi horizontal pour cinq années supplémentaires (c'est-à-dire jusqu'en 2024). Cet examen porte sur la manière dont les États parties mettent en œuvre certaines dispositions de 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, ci-après : "la Convention de Varsovie"). Dans ce contexte, la Conférence des Parties a adopté un nouvel article 19bis des Règles de procédure.
2. La Conférence des Parties a ainsi modifié ses Règles de procédure en ce qui concerne l'application du processus de suivi. À cette fin, selon l'article 19 bis (20) : « *La Conférence peut décider que les Parties dont la mise en œuvre d'une disposition particulière de la Convention a été jugée insatisfaisante la tiennent informée des progrès réalisés à cet égard dans un délai de trois ans tout au plus, en tenant compte de la nature des recommandations formulées dans les rapports de suivi thématiques. Les États parties qui ont déclaré ne pas appliquer les articles sélectionnés pour être évalués dans le cadre du suivi thématique sont exemptés du processus de suivi de ces articles* ».
3. Lors de sa 15^{ème} réunion, tenue à Strasbourg les 9 et 10 novembre 2023, la Conférence des Parties a décidé de lancer une procédure de suivi sur l'étude de suivi thématique des articles 7 (2c) et 19 (1) de la Convention. En juin 2024, un questionnaire a été diffusé, auquel les États parties ont été invités à répondre avant le 1^{er} septembre.

MÉTHODOLOGIE

4. La Conférence des Parties, lors de sa 12^{ème} réunion plénière (27-28 octobre 2020), a examiné et adopté l'étude de suivi thématique sur les articles 7(2c) et 19(1) de la Convention. Le rapport a été modifié à la suite des contributions fournies par le Royaume-Uni et la Lituanie et de la ratification par l'Estonie, et est publié ici : <https://rm.coe.int/c198-cop-2023-15-hr-art-7-2c-and19-1-en/1680ae26e1>.
5. L'article 7(2c) de la Convention règlemente la possibilité d'effectuer un suivi "prospectif" des comptes. Plus précisément, il prévoit de "*surveiller, pendant une période déterminée, les opérations bancaires effectuées par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs comptes identifiés*". L'article 19 (1) consacre la même mesure que l'article 7(2c), mais impose aux États parties d'appliquer la mesure à la demande d'un autre État partie et de lui en communiquer les résultats.
6. L'examen horizontal contient un certain nombre de recommandations générales à la suite des conclusions générales, ainsi que des recommandations spécifiques à chaque pays à la suite de l'analyse de chaque État.
7. Le présent rapport de suivi analyse donc les mesures adoptées par les États parties suivants : le Danemark, la France, la Lituanie, Monaco et l'Espagne, depuis l'adoption du rapport de suivi thématique de 2020. En d'autres termes, ce rapport vise à évaluer dans quelle mesure les pays sélectionnés ont introduit des mesures pour mettre en œuvre les articles visés de la Convention et répondre aux recommandations spécifiques. Toutefois, cette analyse n'évalue pas la mise en œuvre des "recommandations douces" qui visent à améliorer la mise en œuvre desdits articles (par exemple, la tenue de statistiques) ou à améliorer leur application.

ARTICLES 7(2C) ET 19(1)

8. Les recommandations générales suivantes ont été formulées dans le rapport 2020 sur la mise en œuvre de l'article 7 (2 c) :

« Afin d'encourager une approche harmonisée entre les États parties à la COP, il est recommandé d'envisager de recourir aux actions suivantes en fonction du niveau d'application de l'article 7(2c) :

a) Les États parties ayant formulé une déclaration ou une réserve sur le droit de ne pas appliquer, en tout ou en partie, l'article 7(2c) sont invités à examiner si celle-ci est toujours nécessaire (Allemagne, Fédération de Russie, Grèce, République slovaque).

b) Les États parties n'ayant pas formulé de réserve ou de déclaration, mais qui ne disposent toujours pas d'une mesure spécifique leur permettant de suivre des opérations bancaires, sont invités à adopter des mesures législatives ou autres veillant à conférer à leurs services répressifs et/ou autres autorités compétentes la possibilité de suivre des opérations effectuées sur un ou plusieurs comptes spécifiés pendant une période déterminée (Autriche, Danemark, Espagne, France, Monaco et Türkiye).

c) Les États parties ayant transposé l'article 7(2c) – et par conséquent aussi l'article 19(1) – dans leur législation/jurisprudence, tout en imposant (ou en se réservant le droit d'imposer) encore certaines limitations à l'application de ces dispositions notamment en les restreignant aux infractions de BC/FT ou aux infractions principales associées (Albanie, Arménie, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Estonie, Monténégro, Pologne, Saint-Marin). Entrent également dans cette catégorie les États parties où règne encore une incertitude quant à la portée des infractions couvertes par le suivi (République de Moldavie, Ukraine), lesquels sont invités à mettre en œuvre les actions spécifiques recommandées dans la partie pertinente du chapitre « Analyse par pays » et, par conséquent, à supprimer les éléments faisant obstacle à l'application des articles 7(2c) et 19(1) ».

De plus et dans le but d'améliorer l'application des articles 7(2c) et 19(1), les États parties sont invités à envisager les actions suivantes :

- sensibiliser et former spécifiquement les CRF, les services répressifs et les magistrats à l'application de cet instrument dans la pratique et à la manière dont il peut produire des preuves valables dans les enquêtes et poursuites en matière de BC/FT et d'autres infractions graves ;*
- renforcer la jurisprudence et partager les bonnes pratiques entre les différentes autorités compétentes du pays ;*
- informer régulièrement la COP des cas de mise en œuvre pratique de la Convention ».*

9. L'analyse présentée ci-dessous, propre à chaque pays, vise à examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations spécifiques formulées dans le rapport 2020. Les conclusions du précédent rapport de suivi ont été prises en compte ; cependant, les informations ont été largement basées sur les réponses au questionnaire de suivi fournies par les États parties.

Danemark

10. Dans le cadre de l'examen horizontal de 2020, il avait été recommandé au Danemark d'aligner sa législation sur les exigences de l'article 7(2c), et de l'article 19(1) et de prévoir une surveillance des opérations bancaires
11. Dans leur réponse au Questionnaire de suivi de 2024, les autorités ont indiqué que la surveillance des comptes bancaires n'est pas spécifiquement réglementée dans le système juridique danois. Les autorités ont indiqué que depuis la législation de 2021, la police danoise peut délivrer une ordonnance de production aux banques danoises. Avant 2021, une décision de justice était nécessaire pour permettre au parquet danois de recevoir les relevés bancaires. Cette ordonnance de production permet à la police danoise de recevoir des relevés bancaires historiques et ainsi que des informations futures (avec une limite de temps), toutefois les autorités ont confirmé que le suivi n'est pas effectué.
12. En ce qui concerne l'article 19(1), les autorités ont indiqué qu'il n'y avait eu aucune évolution depuis l'examen thématique.
13. Par conséquent, le Danemark doit encore progresser dans la mise en œuvre de l'article 7, paragraphe 2, point c), et de l'article 19(1) de la Convention.

France

14. Dans le cadre de l'examen horizontal, il avait été recommandé à la France de modifier sa législation et d'assurer la surveillance des opérations bancaires de manière à satisfaire aux exigences des articles 7(2c) et 19(1).
15. Dans ses réponses au Questionnaire de suivi de 2024, France a indiqué qu'il n'existe pas de dispositions expresses permettant le suivi des données bancaires. Néanmoins, les autorités ont souligné que le pays dispose de mécanismes lui permettant d'identifier les informations concernant les comptes bancaires, en particulier les bénéficiaires effectifs ainsi que les transactions effectuées sur un ou plusieurs comptes bancaires particuliers. Ces dispositions permettent aux autorités d'enquête d'obtenir, sur demande, tous les détails relatifs aux flux financiers/transactions effectués au cours de la période visée par la demande. Il est également indiqué que ces éléments peuvent être utilisés à titre de preuve dans le cadre de l'enquête pénale. La France a communiqué deux exemples d'enquêtes basées sur l'examen de transactions bancaires, mais sans toutefois que des suivis n'aient été mis œuvre. Par conséquent, la France doit encore progresser dans la mise en œuvre de l'article 7(2c) de la Convention.
16. S'agissant de l'article 19(1), la France a mentionné l'article 694-49 du code de procédure pénale (CPP), qui transpose l'article 28 de la directive 2014/41/UE. Cet article prévoit, s'agissant des États membres de l'UE, que lorsqu'un État demande l'exécution d'une mesure d'enquête nécessitant l'obtention de preuve en lien avec la surveillance de transactions bancaires, les modalités pratiques de la mesure sont déterminées d'un commun accord entre le magistrat saisi de la demande et l'autorité compétente de l'État requérant. Les autorités n'ont pas donné d'exemples de ces « modalités pratiques », ce qui ne permet pas d'évaluer l'efficacité réelle de la mesure. Les autorités ont également rappelé que tous les outils d'enquête prévus par le CPP peuvent être utilisés dans le cadre de l'exécution d'une demande d'entraide. Toutefois, les lacunes énoncées à l'article 7(2c), ont un effet en cascade sur l'article 19(1). Par conséquent, la France doit encore progresser dans la mise en œuvre de l'article 19(1) de la Convention.

Lituanie

17. Lors de sa 13^{ème} réunion plénière, la COP a modifié l'étude de suivi thématique des articles 7(2c) et 19(1) suite de la ratification de la Convention par la Lituanie. Au cours de la réunion, la Lituanie a déclaré que sa législation nationale permettait aux autorités compétentes de surveiller les opérations bancaires et les comptes bancaires, contrairement à ce qui était mentionné dans le rapport. Des informations supplémentaires ont été soumises tardivement au Secrétariat et n'ont pas pu être incluses dans le rapport. La COP a décidé d'adopter le rapport en l'état, tout en indiquant que la procédure de suivi permettrait de mettre à jour le rapport².
18. Dans leurs réponses au Questionnaire 2024, les autorités ont indiqué que le monitoring était possible sur le fondement de la loi sur le renseignement criminel (2012). L'article 10(13), prévoit en effet qu'il appartient au gouvernement d'établir, en coordination avec la Banque de Lituanie, la procédure de contrôle et de documentation de l'utilisation des opérations économiques et financières ainsi que des instruments financiers et/ou de paiement des personnes physiques ou morales. Le gouvernement lituanien a ainsi approuvé en juillet 2014 la *Résolution sur les procédures de contrôle et d'enregistrement de l'utilisation des opérations de paiement, des instruments financiers et/ou des instruments de paiement d'une personne physique ou morale*. Selon cette Résolution (point 1.9), une entité de renseignement criminel peut ordonner à la Banque de Lituanie, une entreprise financière ou un établissement de crédit de contrôler et d'enregistrer les opérations de paiement et/ou l'utilisation d'instruments de paiement de toute personne physique ou morale. Les autorités ont indiqué que cette procédure était applicable par des moyens techniques et/ou des logiciels, et mentionnent également la procédure à suivre en l'absence de possibilités techniques et/ou programmatiques pour assurer un suivi. Cette procédure est applicable à la quasi-totalité des infractions mentionnées à l'annexe de la Convention et les informations peuvent être utilisées à titre de preuve dans le cadre des enquêtes. Toutefois, aucune statistique ou jurisprudence n'a été communiquée pour confirmer que ce mécanisme est mis en œuvre dans la pratique. En outre, les autorités ont indiqué que le Code de procédure pénale (CPP) contenait des dispositions (articles 155 et 158) permettant aux autorités chargées des enquêtes d'obtenir des informations bancaires. Compte tenu des observations et des explications données par les autorités, on peut conclure que les exigences de l'article 7(2 c), sont transposées dans la législation nationale.
19. En ce qui concerne l'article 19(1), les autorités ont précisé que les demandes de surveillance de transactions bancaires reçues de la part d'autres pays sont exécutées sur la base du CPP ou de la loi sur le renseignement criminel. Les autorités sont donc en mesure d'appliquer les mesures prévues à l'article 7(2c) à la demande d'un homologue étranger. Aucun exemple n'a toutefois été communiqué, ce qui ne permet pas d'évaluer la mise en œuvre effective de l'article 19(1).
20. Dans l'ensemble, on peut donc conclure que la législation lituanienne est largement conforme aux articles 7(2c) et 19(1). Il est toutefois recommandé aux autorités de développer une jurisprudence et d'appliquer cette mesure dans la pratique. En outre, cette technique d'enquête devrait être applicable pour toutes les infractions énumérées à l'annexe à la Convention.

² COP, Rapport de réunion, 13e réunion, Strasbourg, 17-18 novembre 2021, p. 16.

Monaco

21. L'étude de suivi thématique sur l'article 7(2c) concluait que la législation monégasque ne contenait aucune disposition spécifique relative au suivi des opérations bancaires.
22. Dans leur réponse au Questionnaire de 2024, les autorités ont fait état d'une modification du code de procédure pénale (CPP) de 2022 mettant en œuvre les exigences de la Convention. En vertu de l'article 106-11-1 du CPP, le juge d'instruction peut désormais *prescrire à une banque de suivre*, pendant une période déterminée, les opérations bancaires réalisées sur un ou plusieurs comptes identifiés. Ces informations sont utilisables dans les procédures à titre de preuve. Cette technique s'applique à la quasi-totalité des infractions mentionnées à l'annexe de la Convention. Toutefois, aucune statistique ou cas pratique n'a été transmis permettant d'apprécier l'application effective de ce mécanisme. Il peut ainsi être conclu que la récente modification législative met en œuvre les exigences de l'article 7(2c) de la Convention.
23. En ce qui concerne l'article 19(1) de la Convention, les autorités indiquent les dispositions du CPP (art. 106-11-1) sont applicables dans le cadre des demandes d'entraide et permettent un suivi. Par conséquent, Monaco dispose d'un cadre juridique lui permettant de mettre en œuvre un monitoring des opérations bancaires à la demande d'un autre Etat.

Espagne

24. L'étude horizontale de 2020 sur l'article 7(2c) concluait que l'Espagne ne prévoyait pas de dispositions explicites sur la surveillance des opérations bancaires telles que prévues à l'article 7(2c). Il a donc été recommandé d'envisager d'introduire des dispositions plus explicites et plus détaillées sur l'application du suivi des opérations bancaires et de veiller à ce que cette mesure s'applique aux infractions énumérées à l'annexe à la Convention.
25. Les autorités ont indiqué, dans leurs réponses au Questionnaire de 2024, que la législation actuelle ne contient toujours pas de dispositions spécifiques sur le monitoring des comptes bancaires. Elles ont également souligné que les autorités judiciaires peuvent ordonner des mesures sur la base des pouvoirs généraux qu'elles tirent du code de procédure pénale afin d'avoir accès aux informations bancaires. Pour accéder aux relevés de mouvements bancaires, une décision de justice est nécessaire. En l'absence de modification législative introduite, il peut être conclu que l'Espagne doit encore progresser dans la mise en œuvre de l'article 7(2c) de la Convention.
26. En ce qui concerne l'article 19(1) de la Convention, les autorités font état de certaines dispositions de la législation espagnole, mais aucune d'entre elles n'autorise explicitement la surveillance des transactions bancaires sur la base d'une demande émanant d'un autre État partie. Les autorités ont également indiqué que la Convention de Varsovie, directement applicable en droit interne, constitue la base de l'échange d'informations avec d'autres États, en particulier les pays non membres de l'UE. Toutefois, compte tenu des lacunes identifiées dans la mise en œuvre de l'article 7(2c), au niveau national, on ne peut conclure que le pays est en mesure d'exécuter efficacement une demande reçue d'un autre État partie pour contrôler des opérations bancaires, comme l'exige l'article 19(1). Par conséquent, l'Espagne doit encore progresser dans la mise en œuvre de l'article 19(1) de la Convention.

CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LES ARTICLES 7(2C) ET 19(1)

27. Suite l'adoption de l'étude de suivi thématique sur les articles 7(2c) et 19(1), seulement un État partie (Monaco) a introduit des modifications législatives en vue de répondre aux exigences des articles 7(2c) et 19(1). En ce qui concerne la Lituanie, la législation a été réexaminée. Elle prévoit un suivi des opérations bancaires depuis 2014 et est conforme aux exigences de articles 7(2c) et 19(1). Par ailleurs, trois autres États parties (Danemark, France et Espagne) n'ont fait état d'aucun progrès dans la mise en œuvre des exigences desdits articles.
28. La plénière est donc invitée à adopter ce rapport de suivi et à poursuivre les procédures à l'égard des pays qui n'ont pas fait preuve de progrès suffisants en ce qui concerne les articles concernés.