

COM(2024) 177 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 24 avril 2024

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 24 avril 2024

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur 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)



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 18 avril 2024
(OR. en)**

9038/24

**JAI 658
COPEN 198
ENFOPOL 187
RELEX 539**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	17 avril 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 177 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur 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)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 177 final.

p.j.: COM(2024) 177 final



Bruxelles, le 17.4.2024
COM(2024) 177 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur 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)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA RECOMMANDATION

La présente recommandation est présentée au Conseil afin qu'il autorise la Commission à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations portant sur un protocole additionnel (ci-après le «protocole») à la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) en matière de recouvrement des avoirs criminels.

Justification et objectifs de la recommandation

La grande criminalité organisée constitue une menace majeure pour la sécurité au sein de l'Union et au-delà, ainsi que pour le fonctionnement de notre économie. L'une des principales caractéristiques de la criminalité organisée est qu'elle est axée sur le profit. Les recettes tirées d'activités illicites sont utilisées pour d'autres activités criminelles ou sont investies pour infiltrer l'économie légale. Cela a des conséquences importantes et déstabilisatrices pour la société, l'état de droit et la confiance dans les pouvoirs publics.

Quelque 4,1 milliards d'euros d'avoirs criminels ont été gelés en moyenne par an en 2020 et en 2021 dans les États membres de l'Union. Cela représente une augmentation par rapport aux années précédentes, mais reste néanmoins inférieur à 2 % des produits annuels estimés de la criminalité organisée¹.

Pour lutter efficacement contre la criminalité organisée, il est essentiel de priver les criminels de leurs profits illicites. Un recouvrement efficace des avoirs décourage l'activité criminelle en supprimant son principal moteur, tout en protégeant l'intégrité du système financier et de l'économie au sens large en réduisant la circulation des avoirs d'origine illicite. En outre, le recouvrement des avoirs permet d'indemniser les victimes de la criminalité, en soutenant la cohésion sociale et la justice. De plus, il est prouvé que l'application effective de mesures de recouvrement des avoirs, notamment le dépistage, le gel, la confiscation, la gestion des avoirs et la disposition des avoirs, constitue un outil essentiel pour mettre au jour et démanteler les réseaux criminels actifs au niveau international.

L'Union européenne a signé la convention 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» ou la «convention») ² le 2 avril 2009. Elle ne l'a pas encore ratifiée. Au 18 décembre 2023, 25 États membres ³ avaient signé la convention et 23 ⁴ l'avaient ratifiée.

La convention de Varsovie, adoptée le 16 mai 2005, couvre de multiples aspects de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ainsi que de la lutte contre ces formes de criminalité. La convention de Varsovie repose sur la convention relative

¹ Europol (2023), European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023 - The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

² 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), adoptée le 16 mai 2005.

³ Tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception de l'Irlande et de la Tchéquie, ont signé la convention n° 198.

⁴ Tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception de la Finlande, de l'Irlande, du Luxembourg et de la Tchéquie, ont ratifié la convention n° 198. Un certain nombre d'États membres ont émis des réserves à l'égard de certaines dispositions de la convention.

au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STCE n° 141) (la «convention de Strasbourg»)⁵.

La convention érige en infraction pénale le blanchiment de capitaux (article 9), y compris le blanchiment de capitaux par négligence et l'infraction autonome de blanchiment de capitaux. Par ailleurs, la convention couvre des questions telles que la responsabilité des personnes morales (article 10), les cellules de renseignement financier (article 12), les pouvoirs et techniques d'investigation, y compris la recherche, le gel et la saisie d'avoirs (article 4), et la coopération internationale, y compris la coopération entre les cellules de renseignement financier, l'échange d'informations sur les données bancaires et l'entraide judiciaire à des fins d'investigation (articles 15 à 20). Enfin, et points les plus importants pour le protocole additionnel, la convention couvre les règles nationales en matière de confiscation (article 5), y compris la confiscation en valeur et la confiscation élargie, la gestion des avoirs (article 6), les règles relatives aux biens confisqués (article 25), y compris la restitution des avoirs aux victimes et les accords de partage d'avoirs, ainsi que les règles relatives à la coopération judiciaire aux fins du gel et de la confiscation des avoirs (articles 21 à 30) et les droits et garanties procéduraux des personnes concernées (articles 31 et 32).

Contexte des négociations en vue d'un protocole additionnel à la convention

Dans le domaine du recouvrement des avoirs criminels, le paysage de la criminalité a évolué rapidement depuis l'adoption de la convention en 2005. Face aux nouveaux défis et compte tenu du fait que les produits du crime ne sont pas suffisamment confisqués, il est urgent de se doter d'un cadre juridique plus solide et de faciliter la coopération internationale en matière de recouvrement des avoirs.

Dans le cadre de diverses initiatives, des experts ont donc examiné l'opportunité de renforcer l'efficacité du cadre juridique existant en matière de recouvrement des avoirs. La Conférence des Parties à la Convention de Varsovie (ci-après la «C198-COP») a admis qu'un nouvel instrument pourrait être nécessaire pour permettre aux parties de relever les défis qui se posent dans les domaines couverts par la convention.

En 2019, le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (ci-après le «PC-OC») a achevé une étude approfondie sur la possible valeur ajoutée 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 de la criminalité.

Faisant suite aux conclusions de cette étude, la C198-COP et le PC-OC ont tenu un certain nombre de réunions consultatives. Ces réunions ont abouti à l'organisation d'une session conjointe de la C198-COP et du PC-OC en novembre 2022. Cette session a rassemblé des représentants des deux comités et des experts du monde entier, y compris des organisations internationales et des instituts spécialisés concernés, afin d'examiner et d'envisager la mise au point d'un instrument supplémentaire dans le domaine du recouvrement des avoirs. Lors de ces discussions, les experts ont estimé que les sujets suivants étaient les plus urgents: la coopération internationale en matière de gestion et de partage des avoirs confisqués (notamment l'amélioration des accords de partage d'avoirs entre États), l'application et

⁵ Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, STCE n° 141, adoptée le 8 novembre 1990. L'Union n'est pas partie à cette convention, qui ne contient pas de clause permettant à l'Union d'en devenir partie.

l'exécution de la confiscation non fondée sur une condamnation et la gestion efficace des avoirs saisis et confisqués.

Le Conseil de l'Europe a tenu compte du fait que certaines de ces questions étaient, à ce moment-là, également abordées dans la proposition de nouvelle directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs présentée par la Commission européenne⁶. Dès lors, il était également essentiel que le Conseil de l'Europe intègre ces éléments dans un cadre paneuropéen plus large en temps utile.

Lors de sa 15^e réunion des 9 et 10 novembre 2023, la C198-COP a pris acte de la mise en place prévue d'un comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels, placé sous l'autorité du Comité des ministres et du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)⁷. Un projet de mandat pour un comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (ci-après le «PC-RAC») chargé de rédiger un protocole additionnel à la convention de Varsovie a été élaboré et présenté lors de la réunion. Selon ce projet de mandat, le comité «veillera à ce que le projet de protocole additionnel comprenne, entre autres:

- des dispositions visant à renforcer la sécurité juridique et la cohérence dans le partage des avoirs confisqués entre les États parties dans les affaires transnationales;
- des dispositions visant à assurer une gestion effective et efficace des avoirs saisis, confisqués et rapatriés, y compris l'exécution des décisions de confiscation;
- des dispositions visant à faciliter l'introduction de procédures de confiscation sans condamnation et de confiscation élargie en matière pénale, y compris la coopération et l'exécution des demandes dans les affaires transnationales;
- toute autre disposition qu'il jugera importante pour renforcer la coopération entre les Parties en matière de recouvrement des avoirs».

Ces dispositions concerneraient en tout état de cause les domaines couverts par la convention.

Le 23 novembre 2023, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le mandat établissant le Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels. Ce comité est chargé, sous l'autorité du Comité des ministres et du Comité européen pour les problèmes criminels, d'élaborer un protocole additionnel complétant 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, ainsi qu'un projet de rapport explicatif. Conformément aux discussions qui ont eu lieu au sein de la C198-COP, il a été proposé que ces travaux débutent le 29 mai 2024, pour se terminer normalement fin 2025.

Objectifs spécifiques de la recommandation

La présente recommandation est soumise au Conseil afin qu'il autorise la Commission à négocier, au nom de l'Union européenne, un protocole additionnel à la convention, qu'il arrête les directives de négociation et qu'il désigne la Commission comme négociateur,

⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs du 25 mai 2022 [COM(2022) 245 final].

⁷ Procès-verbal, 15^e réunion de la Conférence des Parties 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) des 9 et 10 novembre 2023, C198-COP(2023)10.

conformément à l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

L'Union européenne est signataire de la convention de Varsovie. S'agissant du domaine devant faire l'objet du protocole envisagé, à savoir le recouvrement des avoirs, l'Union a exercé sa compétence en adoptant des règles communes sur le fondement de l'article 82, paragraphe 1, de l'article 83, paragraphes 1 et 2, et de l'article 87, paragraphe 2, du TFUE, notamment au moyen du règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil⁸ et de la nouvelle directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs⁹.

L'objectif de l'Union dans le cadre des négociations devrait être d'assurer le recouvrement effectif des avoirs criminels par les parties à la convention et de promouvoir la coopération transfrontière dans le domaine du recouvrement des avoirs, d'éviter toute divergence avec la législation de l'Union et de veiller à ce que les questions régies par le protocole au niveau du Conseil de l'Europe soient compatibles avec les règles énoncées dans l'acquis de l'Union en matière de recouvrement des avoirs et dans la nouvelle directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs.

L'issue positive des négociations devrait aboutir à des règles plus claires en matière de recouvrement des avoirs entre les États membres du Conseil de l'Europe.

Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

Les négociations sur un nouveau protocole à la convention de Varsovie ont directement trait aux règles communes de l'Union en matière de recouvrement des avoirs.

La nouvelle directive relative au recouvrement d'avoirs prévoit des formes types de confiscation, y compris des règles relatives à la confiscation élargie. Elle prévoit en outre une confiscation non fondée sur une condamnation dans des circonstances spécifiques, ainsi que la confiscation de fortunes inexplicables lorsqu'une condamnation n'est pas possible mais que la juridiction est convaincue que les biens à confisquer proviennent d'infractions pénales. Quant à la gestion des avoirs, des règles concernant la mise en place de bureaux de gestion des avoirs et la possibilité de vendre les biens gelés avant la confiscation sont énoncées dans la nouvelle directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs. L'action commune 98/699/JAI¹⁰, l'article 1^{er}, point a), et les articles 3 et 4 de la décision-cadre 2001/500/JAI¹¹, ainsi que l'article 1^{er}, quatre premiers tirets, et l'article 3 de la décision-cadre 2005/212/JAI¹² restent en vigueur en ce qui concerne le Danemark.

Le règlement (UE) 2018/1805 établit des règles relatives à la coopération judiciaire entre les États membres aux fins de la reconnaissance et de l'exécution des décisions de gel et des décisions de confiscation. Il s'agit notamment des règles relatives à la transmission, à la

⁸ Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation (JO L 303 du 28.11.2018, p. 1).

⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs du 25 mai 2022 [COM(2022) 245 final].

¹⁰ Action commune 98/699/JAI du 3 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (JO L 333 du 9.12.1998, p. 1).

¹¹ Décision-cadre 2001/500/JAI du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (JO L 182 du 5.7.2001, p. 1).

¹² Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime (JO L 68 du 15.3.2005, p. 49).

reconnaissance et à la procédure d'exécution des décisions de gel et de confiscation, à la gestion et à la disposition des biens gelés et confisqués (y compris la vente anticipée), à la restitution des biens aux victimes ainsi qu'à la disposition des biens confisqués ou des sommes d'argent obtenues par la vente de biens, y compris en vue de l'indemnisation des victimes et de la réglementation du partage des avoirs entre les États membres. En outre, le règlement contient des règles ayant trait à la prise en charge et au partage des coûts liés à l'exécution des décisions de gel transfrontières et aux droits procéduraux des personnes concernées, notamment en ce qui concerne les obligations de notification et les voies de recours. Le règlement (UE) 2018/1805 a remplacé les décisions-cadres 2003/577/JAI¹³ et 2006/783/JAI¹⁴ du Conseil, qui restent en vigueur en ce qui concerne la coopération avec l'Irlande et le Danemark, qui ne participent pas audit règlement.

En outre, le Parquet européen est l'organe de l'Union compétent pour enquêter, poursuivre et traduire en justice les auteurs, ainsi que leurs complices, d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371¹⁵. Il devrait être habilité à ordonner ou à demander le gel des instruments ou des produits du crime, y compris les avoirs, qui sont destinés à faire l'objet d'une confiscation par la juridiction du fond, s'il y a tout lieu de croire que celui qui en est propriétaire ou détenteur ou qui les contrôle s'efforcera de priver d'effet la décision de justice ordonnant la confiscation. Pour accomplir ses missions, le Parquet européen devrait être en mesure de coopérer, y compris en matière de recouvrement des avoirs, avec les autorités compétentes des États membres qui ne participent pas au Parquet européen – et ce, sur la base notamment du règlement (UE) 2018/1805 – ainsi qu'avec les autorités compétentes de pays tiers.

Compte tenu de l'acquis de l'Union portant sur l'objet des négociations, l'Union devrait viser à assurer la cohérence et, au niveau approprié, la compatibilité des nouvelles règles relatives au recouvrement des avoirs au niveau du Conseil de l'Europe avec celles prévues par le droit de l'Union.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA RECOMMANDATION

• Base juridique

L'article 218, paragraphe 3, du TFUE dispose que la Commission présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant le négociateur de l'Union. La Commission est désignée en tant que négociateur de l'Union. Conformément à l'article 218, paragraphe 4, du TFUE, le Conseil peut adresser des directives au négociateur. La base juridique procédurale de la décision du Conseil autorisant la Commission à participer, au nom de l'Union, aux négociations portant sur le protocole additionnel est donc l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

La base juridique matérielle du protocole envisagé ne peut être déterminée qu'une fois que sa portée et son contenu précis sont connus. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, point j), du TFUE, l'Union dispose d'une compétence, en principe, partagée avec les États membres dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. L'article 83, paragraphes 1 et

¹³ Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (JO L 196 du 2.8.2003, p. 45).

¹⁴ Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation (JO L 328 du 24.11.2006, p. 59).

¹⁵ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

2, du TFUE habilite l'Union à établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables à ces infractions, y compris le gel et la confiscation des produits du crime. L'article 82, paragraphe 1, du TFUE habilite l'Union à adopter des règles visant à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions. L'article 82, paragraphe 2, du TFUE prévoit le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en ce qui concerne certains aspects de la procédure pénale, dont les droits des personnes dans la procédure pénale et les droits des victimes de la criminalité. Si le champ d'application de l'article 83, paragraphes 1 et 2, du TFUE est limité en ce qui concerne les infractions pénales visées, ce n'est pas le cas pour l'article 82, paragraphes 1 et 2, du TFUE. Les mesures relatives au dépistage et à l'identification des avoirs, ou à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs et les bureaux de gestion des avoirs, relèvent de l'article 87, paragraphe 2, du TFUE.

L'article 3, paragraphe 2, du TFUE prévoit que l'Union dispose d'une compétence exclusive «pour la conclusion d'un accord international [...] dans la mesure où [cette conclusion] est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée». En particulier, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que la «constatation d'un tel risque [de porter atteinte à des règles de l'Union par des engagements internationaux, ou d'altérer ces règles] ne présuppose pas une concordance complète entre le domaine couvert par les engagements internationaux et celui couvert par la réglementation de l'Union», mais que «la portée des règles communes de l'Union est susceptible d'être affectée ou altérée par de tels engagements également lorsque ces derniers relèvent d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles»¹⁶. Lors de l'analyse de la nature de la compétence de l'Union, il y a lieu de prendre en considération les domaines couverts, respectivement, par les règles de l'Union et par les dispositions de l'accord envisagé, leurs perspectives d'évolution prévisibles, ainsi que la nature et le contenu de ces règles et dispositions, afin de vérifier si l'accord envisagé est susceptible de porter atteinte à l'application uniforme et cohérente des règles de l'Union et au bon fonctionnement du système qu'elles instituent.

L'Union a exercé sa compétence dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en adoptant de nombreux instruments relatifs à la coopération des services répressifs et judiciaires en matière pénale et en établissant des règles minimales pour les mesures concernant le gel et la confiscation. En outre, l'Union a adopté plusieurs directives qui renforcent les droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies. Les instruments suivants sont particulièrement pertinents en ce qui concerne les éléments pris en considération pour le protocole envisagé, à savoir le partage et la gestion des avoirs gelés et confisqués, l'exécution des décisions de confiscation, les procédures de confiscation non fondée sur une condamnation et de confiscation élargie et la coopération dans les affaires transnationales:

- la nouvelle directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, qui remplace notamment la directive 2014/42/UE et les décisions-cadres 2001/500/JAI et 2005/212/JAI;
- le règlement (UE) 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation;
- les décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI, qui prévoient la reconnaissance mutuelle respectivement des décisions de gel et des décisions de confiscation, restent applicables aux relations entre les États membres non

¹⁶ Arrêt dans l'affaire C-114/12, Commission/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2151, points 69 et 70.

liés par le règlement (UE) 2018/1805 et aux relations entre ces derniers et les États membres liés par ledit règlement [voir considérant 52 du règlement (UE) 2018/1805].

À la lumière de ce qui précède, le domaine du recouvrement des avoirs criminels doit être considéré comme un domaine qui est largement couvert par le droit de l'Union.

Le protocole envisagé étant susceptible de contenir des règles en matière de recouvrement des avoirs criminels, il doit être considéré comme étant susceptible d'affecter des règles communes dans le domaine du recouvrement des avoirs criminels, ou d'altérer la portée de ces règles.

Par conséquent, l'Union dispose d'une compétence externe exclusive fondée sur l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, dans la mesure où la conclusion du protocole envisagé est susceptible d'affecter des règles communes de l'Union ou d'en altérer la portée.

- **Droits fondamentaux**

Divers droits et libertés fondamentaux consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»)¹⁷ doivent être pris en considération lors des négociations sur le protocole. Les droits particulièrement pertinents incluent les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel (articles 7 et 8 de la charte), le droit de propriété (article 17 de la charte), le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47 de la charte), la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48 de la charte), les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49 de la charte) et le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (principe *ne bis in idem*, article 50 de la charte). La participation aux négociations au nom de l'Union européenne devrait préserver le niveau de protection des droits fondamentaux dans l'Union, de sorte qu'il est proposé, par la présente initiative, de rechercher un degré de protection élevé de ces droits.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Sans objet.

- **Proportionnalité**

La présente initiative ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs qui sont en jeu. L'Union est la mieux placée pour agir, étant donné qu'elle a déjà exercé sa compétence interne en la matière en adoptant divers instruments juridiques dans le domaine du recouvrement des avoirs.

Par conséquent, il convient d'adopter une approche commune au niveau de l'Union lors des négociations afin d'éviter des divergences entre les règles relatives au recouvrement des avoirs au niveau du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union.

¹⁷ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 202 du 7.6.2016, p. 389).

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations sur 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)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union a signé la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) le 2 avril 2009. Au 18 décembre 2023, 25 États membres¹ avaient signé la convention, et 23² l'avaient ratifiée.
- (2) Le 23 novembre 2023, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le mandat établissant le Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels. Ce comité est chargé, sous l'autorité du Comité des ministres et du Comité européen pour les problèmes criminels, d'élaborer un protocole additionnel complétant 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. Il a été proposé que ces travaux débutent le 29 mai 2024, pour se terminer fin 2025.
- (3) Selon le mandat, le protocole additionnel envisagé est susceptible de contenir des dispositions «visant à renforcer la sécurité juridique et la cohérence dans le partage des avoirs confisqués entre les États parties dans les affaires transnationales; des dispositions visant à assurer une gestion effective et efficace des avoirs saisis, confisqués et rapatriés, y compris l'exécution des décisions de confiscation; des dispositions visant à faciliter l'introduction de procédures de confiscation sans condamnation et de confiscation élargie en matière pénale, y compris la coopération et l'exécution des demandes dans les affaires transnationales; ainsi que toute autre disposition qu[e le comité] jugera importante pour renforcer la coopération entre les Parties en matière de recouvrement des avoirs».
- (4) L'Union a déjà adopté des règles communes qui recoupent dans une large mesure certains éléments susceptibles de figurer dans le protocole additionnel envisagé. Parmi ces règles communes figurent notamment la directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs et le règlement (UE) 2018/1805 concernant la

¹ Tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception de l'Irlande et de la Tchéquie, ont signé la convention n° 198 avec ou sans réserves.

² Tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception de la Finlande, de l'Irlande, du Luxembourg et de la Tchéquie, ont ratifié la convention n° 198.

reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation³. En outre, les décisions-cadres 2003/577/JAI⁴ et 2006/783/JAI⁵ restent applicables dans les relations entre certains États membres. Par conséquent, le domaine du recouvrement des avoirs criminels est un domaine qui est déjà couvert dans une large mesure par des règles de l'Union qui risquent d'être affectées, ou dont la portée risque d'être altérée, par les éléments susceptibles de figurer dans le protocole additionnel envisagé.

- (5) Par conséquent, l'Union devrait participer aux négociations sur un protocole additionnel complétant la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, le 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).

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le [*nom du comité spécial, à insérer par le Conseil*].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

³ Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation (JO L 303 du 28.11.2018, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1805/oj>).

⁴ Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (JO L 196 du 2.8.2003, p. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2003/577/oj).

⁵ Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation (JO L 328 du 24.11.2006, p. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2006/783/oj).

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président