COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.7.2026
COM(2026) 367 final

2026/0194 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du 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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente proposition vise à obtenir du Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil») l'autorisation, pour la Commission européenne (ci-après la «Commission»), de signer, au nom de l'Union européenne, le protocole additionnel (ci-après le «protocole») 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 nº 198) (ci-après la «convention de Varsovie» ou la «convention»).

La Commission entend également présenter une proposition de décision du Conseil autorisant la Commission à conclure le protocole au nom de l'Union européenne, ainsi qu'une proposition de décision du Conseil autorisant la Commission à conclure la convention de Varsovie au nom de l'Union européenne à une date ultérieure.

Le protocole revêt une importance particulière en raison de la menace que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – et plus généralement la criminalité financière – font peser sur la sécurité économique au sein de l'Union européenne et au-delà. Il convient de noter que les recettes tirées d'activités illicites sont souvent utilisées pour d'autres activités criminelles ou pour infiltrer l'économie légale. Cela a des conséquences importantes et déstabilisatrices pour les systèmes financiers, la société, l'état de droit et la confiance dans les pouvoirs publics. L'une des principales caractéristiques du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme est leur dimension internationale. Il est donc essentiel de mettre en place une coopération internationale efficace pour lutter contre la criminalité financière.

Le protocole est pleinement compatible avec le droit de l'Union en général et avec l'acquis pertinent de l'Union en particulier, notamment la directive (UE) 2024/1640[1] relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (sixième directive anti-blanchiment). Jusqu'à l'entrée en application, le 10 juillet 2027, de la directive précitée, la directive (UE) 2015/849[2], telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843[3], reste toutefois applicable.

Le protocole contient également des dispositions relatives au recouvrement des avoirs et à la coopération judiciaire dans le domaine du recouvrement des avoirs et est, en tant que tel, également pleinement compatible avec l'acquis pertinent de l'Union.

Le protocole, ainsi que son application, renforcera les cadres en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux à l'échelle mondiale (tant au niveau des cellules de renseignement financier que des bureaux de recouvrement des avoirs) au sein des autres membres du Conseil de l'Europe et des principaux partenaires internationaux qui peuvent devenir parties au protocole.

Contexte

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. Elle repose sur la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STCE nº 141) (ci-après la «convention de Strasbourg»). L'UE a signé la convention de Varsovie le 2 avril 2009, mais ne

[1] JO L, 2024/1640, 19.6.2024.
[2] JO L 141 du 5.5.2015, p. 73.
[3] JO L 156 du 19.6.2018, p. 43.

l'a pas encore ratifiée. Au 18 décembre 2023, 25 États membres avaient signé la convention et 23 d'entre eux l'avaient ratifiée.

Depuis l'adoption de la convention de Varsovie en 2005, le paysage du blanchiment de capitaux, et plus largement celui de la criminalité financière, a évolué rapidement. En conséquence, les cadres juridiques et les normes internationales ont eux aussi connu de nouvelles évolutions. Des études et des consultations, menées notamment par le comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC) et la conférence des parties à la convention, ont mis en évidence la nécessité de mettre en place un nouvel instrument contraignant.

Parallèlement, les évolutions au niveau de l'UE, notamment les nouveaux actes législatifs sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que sur le recouvrement des avoirs, ont renforcé la nécessité de traiter ces sujets dans un contexte paneuropéen plus large. En conséquence, le Conseil de l'Europe a institué, en 2023, le comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (PC-RAC), chargé de négocier et de rédiger un protocole additionnel à la convention.

Le 13 juin 2024, le Conseil a autorisé la Commission à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations relatives au protocole additionnel à la convention de Varsovie. La Commission y a participé conformément à la décision du Conseil, en se fondant sur les directives de négociation qui figurent dans celle-ci. Elle a consulté le comité spécial du Conseil pour les négociations au sujet de la position à prendre et a veillé à la compatibilité du protocole avec l'acquis de l'UE.

Les sessions de négociation se sont déroulées lors de réunions spécifiques du PC-RAC. Sept sessions ont eu lieu entre mai 2024 et décembre 2025. Le 25 novembre 2025, le comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) a approuvé le projet de protocole et le projet de rapport explicatif l'accompagnant, qui nécessitait des modifications de dernière minute. Le 23 avril 2026, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté son avis sur le projet de protocole. Le 15 mai 2026, lors de sa 135e réunion, le Comité des ministres a adopté le protocole, a pris note du rapport explicatif y relatif et est convenu d'ouvrir le protocole à la signature le 14 octobre 2026.

Ce protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq signataires, dont au moins trois États membres du Conseil de l'Europe, auront exprimé leur consentement à être liés par le protocole, conformément à son article 38, paragraphe 1.

L'UE peut signer le protocole en tant que signataire de la convention de Varsovie, en application de l'article 37 du protocole.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Le protocole est directement lié aux règles communes de l'UE concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que le recouvrement des avoirs et la coopération judiciaire en matière pénale. Le protocole contient des dispositions concernant les cellules de renseignement financier, leurs compétences en matière de suspension et de refus d'exécution de transactions, de comptes et de relations d'affaires suspects, à la coopération entre ces cellules, ainsi qu'à la mise en place, au niveau national, d'un mécanisme automatisé centralisé (ou d'un mécanisme similaire contenant des informations sur les comptes bancaires, les comptes de paiement, les comptes-titres, les coffres-forts et les comptes d'actifs virtuels). Les règles concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont conformes et compatibles avec le train de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux de l'UE, et plus précisément

avec la directive (UE) 2024/1640 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

D'autre part, les règles relatives à la confiscation, notamment la confiscation élargie et la confiscation sans condamnation, sont également compatibles avec l'acquis de l'UE, à savoir la directive 2014/42/UE[4] et la directive (UE) 2024/1260[5]. En outre, les règles relatives à la mise en place de bureaux de recouvrement des avoirs, à leur accès aux informations ainsi qu'à la désignation des bureaux de gestion des avoirs et à la gestion des avoirs, y compris la planification de la gestion des avoirs et les ventes avant confiscation, sont conformes à la directive (UE) 2024/1260. Le protocole contient également des règles concernant la réutilisation des avoirs à des fins sociales, un outil permettant de fournir des informations sur les avoirs aux bureaux de recouvrement des avoirs, aux bureaux de gestion des avoirs et à d'autres autorités, ainsi que des règles concernant les ressources destinées à la formation des autorités compétentes dans le domaine du recouvrement des avoirs, conformément à la directive (UE) 2024/1260.

La directive (UE) 2024/1260 a remplacé la directive 2014/42/UE, laquelle reste en vigueur en ce qui concerne la coopération avec l'Irlande, qui ne participe pas à la directive (UE) 2024/1260. La directive 2014/42/UE a partiellement remplacé la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil[6], laquelle reste en vigueur en ce qui concerne la coopération avec le Danemark, qui ne participe ni à la directive (UE) 2024/1260 ni à la directive 2014/42/UE.

Le règlement (UE) 2018/1805[7] 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 de confiscation. Il s'agit notamment des règles relatives à la transmission, à la 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 dans les affaires transfrontières (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. Ces questions sont également largement régies par la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation[8] et par la 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[9], lesquelles restent en vigueur en ce qui concerne la coopération avec l'Irlande et le Danemark, qui ne participent pas au règlement (UE) 2018/1805.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Le protocole est cohérent avec les règles et politiques pertinentes de l'UE dans les domaines qu'il couvrira (comme décrit à la section «Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action»). Dans un contexte plus large, le protocole est cohérent avec les instruments juridiques et les politiques de l'UE adoptés concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en vertu de la troisième partie, titre V, du TFUE, qui contribuent à la

4 JO L 127 du 29.4.2014, p. 39.
5 JO L, 2024/1260, 2.5.2024.
6 JO L 68 du 15.3.2005, p. 49.
7 JO L 303 du 28.11.2018, p. 1.
8 JO L 328 du 24.11.2006, p. 59.
9 JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

lutte de l'UE contre la criminalité financière, y compris les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, et contre les flux financiers illicites, ainsi qu'avec les engagements pris par l'Union dans le cadre d'autres accords multilatéraux pertinents.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

Base juridique matérielle

Les parties du protocole relatives aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, y compris les pouvoirs de suspension conférés aux cellules de renseignement financier et la mise en place d'un mécanisme permettant d'obtenir des informations sur les comptes bancaires, relèvent de l'article 114 du TFUE. Ces éléments constituent la base de la présente proposition de décision du Conseil, à la différence des éléments du protocole axés sur les efforts de recouvrement des avoirs (notamment le renforcement des règles nationales en matière de gel et de confiscation, de dépistage et de gestion des avoirs, de garanties ainsi que de coopération internationale entre les services répressifs et les autorités judiciaires), qui seront regroupés dans une proposition distincte de décision du Conseil. Les bases juridiques matérielles de cette dernière sont l'article 82, paragraphe 2, l'article 83, paragraphes 1 et 2, et l'article 87, paragraphe 2, du TFUE.

Compte tenu de l'objet de l'accord envisagé, il convient que la Commission présente deux propositions au Conseil.

Base juridique procédurale

L'article 218, paragraphe 5, du TFUE prévoit que, lorsque l'accord envisagé ne porte pas exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission présente une proposition au Conseil. Celui-ci adopte une décision autorisant la signature de l'accord.

La Commission propose d'autoriser la signature du protocole, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

La **base juridique procédurale** de la proposition de décision autorisant la signature de l'accord envisagé est donc l'article 218, paragraphe 5, du TFUE.

Compétence de l'Union

La nature des accords internationaux («UE uniquement» ou «mixte») dépend de la compatibilité de l'objet spécifique avec les compétences de l'Union.

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 «[l]a constatation d'un tel risque [d'affecter ou d'altérer les règles de l'Union par des engagements internationaux] 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»[1]. Ce raisonnement se fonde sur un avis de la Cour selon lequel «[…] [l]orsqu'il y a lieu de déterminer si le critère énoncé par la formule "d'un domaine déjà couvert en grande partie par des règles communautaires" est rempli, l'analyse doit se fonder non seulement sur l'étendue des règles en cause, mais également sur leur nature et leur contenu. Il importe également de

prendre en compte non seulement l'état actuel du droit communautaire dans le domaine concerné, mais également ses perspectives d'évolution, lorsque celles-ci sont prévisibles au moment de cette analyse» (voir, en ce sens, avis 2/91, points 25 et 26)[2].

Alors que les États membres demeurent compétents en ce qui concerne certaines parties du protocole additionnel, et en particulier les dispositions concernant les mesures nationales relatives à la mise en place de mécanismes automatisés centralisés et les pouvoirs de suspension conférés à leurs cellules de renseignement financier, l'Union est compétente en ce qui concerne une part considérable des dispositions de la convention et devrait donc la signer aux côtés des États membres.

Les traités, et en particulier les articles 26 et 114 du TFUE, confèrent à l'UE une compétence dans le domaine du marché intérieur, qui couvre en partie les questions régies par le protocole additionnel à la convention nº 198.

L'UE **a déjà adopté des mesures législatives** dans les différents domaines couverts par le protocole additionnel à la convention nº 198:

les dispositions relevant de la base juridique de l'article 114 du TFUE:

- l'article 2 (définitions d'«actif virtuel» et de «prestataire de services d'actifs virtuels»), l'article 9 (obligation de mettre en place des mécanismes permettant d'obtenir des informations sur les comptes bancaires) et les articles 10 et 28 (suspension ou refus d'exécution de transactions, de comptes et de relations d'affaires suspects et coopération entre les cellules de renseignement financier en la matière) entrent dans le champ d'application de la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (sixième directive anti-blanchiment) et du règlement (UE) 2023/1114 sur les marchés de crypto-actifs.

les dispositions relevant des bases juridiques de l'article 82, paragraphes 1 et 2, de l'article 83, paragraphes 1 et 2, et de l'article 87, paragraphe 2, du TFUE:

- l'article 2, paragraphe 2, (définition de «financement du terrorisme») est couvert par la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme[10];
- les articles 3 à 5 du protocole (confiscation élargie, confiscation sans condamnation et confiscation auprès des tiers), l'article 6 (mesures provisoires), l'article 8 (enquêtes financières), les articles 11 et 12 (création de bureaux de recouvrement des avoirs et accès de ceux-ci aux informations), les articles 13 à 15 (gestion des avoirs, création de bureaux de gestion des avoirs, ventes avant confiscation), l'article 16 (utilisation des biens gelés et confisqués), l'article 17 (accès aux informations sur les biens gelés et confisqués), l'article 29 (coopération internationale entre les bureaux de recouvrement des avoirs) ainsi que les articles 33 et 34 (mesures de sécurité, ressources et formations) sont couverts par la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs[11];
- l'article 9, paragraphe 2 (accès des autorités répressives, y compris des bureaux de recouvrement des avoirs, aux informations sur les comptes bancaires) est couvert par

10 JO L 88 du 31.3.2017, p. 6.
11 JO L, 2024/1260, 2.5.2024.

la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière[12];

- l'article 18 (principes généraux de coopération), les articles 24 et 25 (formulaires standards), l'article 26 (restitution des biens) et l'article 27 (partage des biens) entrent dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation[13];
- l'article 19 relatif au transfert de données à caractère personnel présente des liens avec l'acquis de l'UE dans le domaine de la protection des données, en particulier la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données[14];
- les articles 20, 21 et 22 relatifs aux demandes d'informations sur les comptes détenus auprès d'institutions financières ou de prestataires de services d'actifs virtuels et sur les opérations réalisées par des institutions financières et des prestataires de services d'actifs virtuels, ainsi qu'au suivi de ces opérations, entrent dans le champ d'application de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale[15];
- l'article 23 fournit une base juridique pour la création d'équipes communes d'enquête (ECE) pour le recouvrement de biens susceptibles de confiscation. En vertu du droit de l'Union, les bases juridiques pour la création d'ECE sont établies dans la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, adoptée en mai 2000, et dans la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil relative aux équipes communes d'enquête;
- pour ce qui est des articles 31 et 32 (garanties, recours et obligations de notification), lorsqu'il s'agit de mesures de coopération judiciaire aux fins du gel et de la confiscation d'avoirs prévues par la convention et son protocole, ils entrent dans le champ d'application du règlement (UE) 2018/1805 susmentionné. Lorsqu'il s'agit de mesures de coopération judiciaire aux fins de la collecte d'éléments de preuves, les articles 31 et 32 entrent dans le champ d'application de la directive 2014/41/UE. Lorsqu'il s'agit de mesures de coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs, les articles 31 et 32 entrent dans le champ d'application de la directive (UE) 2024/1260. Lorsqu'il s'agit de mesures nationales, les articles 31 et 32 entrent dans le champ d'application de la directive (UE) 2024/1260 précitée. Dans une large mesure, les droits et garanties consacrés aux articles 31 et 32 sont également couverts de manière plus générale par les directives de l'UE relatives aux droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, en particulier la directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction, la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information, la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat, la directive (UE) 2016/343 relative

12 JO L 186 du 11.7.2019, p. 122.
13 JO L 303 du 28.11.2018, p. 1.
14 JO L 119 du 4.5.2016, p. 89.
15 JO L 130 du 1.5.2014, p. 1.

à la présomption d'innocence et au droit d'assister à son procès et la directive (UE) 2016/1919 concernant l'aide juridictionnelle.

La majorité des obligations découlant du protocole additionnel à la convention nº 198 du Conseil de l'Europe sont donc couvertes par le droit de l'Union.

- **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 et est, dès lors, conforme au principe de proportionnalité, tel qu'énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du TUE. L'Union est la mieux placée pour agir, étant donné qu'elle a déjà exercé sa compétence interne dans ce domaine par l'adoption de divers instruments juridiques dans le domaine de la coopération judiciaire et répressive en matière pénale, en particulier afin de faciliter le recouvrement des avoirs criminels, y compris dans des affaires transfrontières.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition de décision du Conseil est soumise conformément à l'article 218, paragraphe 5, du TFUE, qui prévoit l'adoption, par le Conseil, d'une décision autorisant la signature et l'application provisoire de l'accord. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la présente proposition.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

La Commission n'a pas procédé à une consultation spécifique des parties intéressées sur la présente proposition.

L'élaboration de la convention est le fruit de la collaboration entre les membres du comité d'experts du Conseil de l'Europe sur le recouvrement des avoirs criminels, comprenant les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que des États observateurs, le Groupe d'action financière, l'ONUDC et des experts juridiques.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Les positions de l'Union en vue de la négociation de la convention ont été élaborées en concertation avec le groupe «Coopération judiciaire en matière pénale» (COPEN) du Conseil.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

La signature du protocole par l'Union européenne a pour effet de fixer des normes minimales communes pour la protection des droits fondamentaux en ce qui concerne les mesures prévues par le protocole.

Certains droits et libertés fondamentaux consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») revêtent une importance particulière. Cela inclut le droit de propriété (article 17), le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48) ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel (article 8).

En ce qui concerne les ingérences dans le droit de propriété, l'article 31, paragraphe 1, donne au protocole un ancrage solide aux principes de nécessité et de proportionnalité, qui sont fondamentaux pour garantir la légalité des ingérences dans les droits fondamentaux. Les paragraphes 3 et 4 mettent également en place des garanties importantes pour faire en sorte qu'aucune ingérence irréparable dans le droit de propriété ne se produise sans que la personne concernée ait eu la possibilité d'être entendue. Des limitations concernant le recours aux mesures de confiscation, en particulier la confiscation élargie et la confiscation sans condamnation, ainsi que le recours aux nouvelles mesures provisoires introduites par ce protocole (voir notamment les possibilités de réserve prévues aux articles 3, 4 et 5) ont en outre été directement intégrées dans les dispositions pertinentes prévoyant de telles mesures afin de garantir le respect des principes de nécessité et de proportionnalité. Comme précisé dans le rapport explicatif concernant la convention[16], la reconnaissance d'une demande peut être refusée lorsque la ou les mesures n'auraient pas pu être ordonnées ou prises par les autorités nationales compétentes de la partie requise, en général ou dans une affaire similaire, parce qu'elles seraient contraires aux principes fondamentaux du droit interne de cette partie. Les principes fondamentaux du droit interne peuvent comprendre, par exemple, les normes relatives à un procès équitable, la présomption d'innocence, ainsi que les principes de nécessité et de proportionnalité. Les parties peuvent invoquer les limites fixées par ces principes, notamment en utilisant les possibilités de réserve prévues aux articles 3, 4 et 5 du protocole.

L'article 31, paragraphe 2, impose généralement aux parties de veiller à ce que toutes les personnes concernées par des mesures concernant le dépistage des avoirs, des mesures provisoires de saisie ou de gel de biens, des mesures de confiscation ainsi que des ventes avant confiscation puissent faire valoir le droit à un procès équitable et à un recours juridique effectif, comme l'exige également le droit de l'Union. En outre, les parties sont tenues de garantir les droits de la défense. Cette disposition s'appuie sur les obligations établies à l'article 8 de la convention concernant les recours juridiques et les étend, pour les personnes concernées par des mesures prises en application tant de la convention que du protocole. Le libellé plus détaillé et plus complet de l'article 31 de ce protocole vise à refléter l'élaboration de normes européennes concernant les garanties et droits procéduraux, y compris compte tenu du droit à un recours effectif, dans le contexte du recouvrement des avoirs criminels depuis l'adoption de la convention, en particulier le recours croissant à des mesures de confiscation sans condamnation. Le champ d'application de l'article 31 est étendu aux personnes concernées par des mesures prises en application de la convention afin de veiller à ce que les personnes concernées par de telles mesures bénéficient également des mêmes droits et du même niveau de protection que les personnes concernées par des mesures prises conformément au protocole. En outre, comme précisé dans le rapport explicatif concernant le protocole, la coopération peut être refusée, conformément à l'article 28 de la convention,

[16] Voir, en particulier, les points 140 et 141.

lorsqu'une demande étrangère ne satisfait pas aux normes fixées par les principes fondamentaux du droit interne de l'État requis.

Le protocole assure le respect des normes de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel en garantissant l'application de garanties adéquates en matière de protection des données au traitement des données à caractère personnel (articles 9, 12 et 17) et en prévoyant des conditions appropriées concernant l'échange de ces données avec d'autres parties (article 29).

Il convient également de noter que l'article 46, paragraphe 6, de la convention («mère») dispose qu'«[u]ne cellule de renseignement financier peut refuser de divulguer des informations qui pourraient entraver une enquête judiciaire menée dans la Partie requise ou, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la divulgation des informations entraînerait des effets clairement disproportionnés au regard des intérêts légitimes d'une personne physique ou morale ou de la Partie concernée ou lorsqu'elle ne respecterait pas les principes fondamentaux du droit national de la Partie requise. Tout refus d'une telle divulgation est dûment expliqué à la cellule de renseignement financier demandant les informations».

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La Commission estime que, d'un point de vue juridique, en principe, la signature et la conclusion de ce protocole n'ont pas nécessairement d'incidence budgétaire.

Il convient de noter que ni ce protocole ni sa convention mère (STCE nº 198) ne contiennent de clause imposant à l'Union de contribuer financièrement à leur financement si elle devenait partie.

Toutefois, le Comité des ministres a adopté une résolution [CM/Res(2022)6] relative aux modalités financières de la participation de l'Union européenne et des États non membres aux mécanismes de suivi des conventions du Conseil de l'Europe, qui prévoit que, lorsque l'Union est invitée et devient partie à une convention du Conseil de l'Europe ne contenant pas de clause sur la participation financière à son mécanisme de suivi après la date d'adoption de la résolution, elle doit contribuer au financement du fonctionnement de ladite convention selon les modalités fixées dans la résolution. Bien que la Commission considère qu'une telle résolution unilatérale ne saurait lier l'Union, cela a donné lieu à des discussions qui ont abouti à un compromis par lequel l'Union a déclaré son intention d'apporter volontairement une contribution financière. Il reste à voir si un arrangement similaire sera (ou devra être) trouvé dans le cas de la convention et du protocole en question.

Si tel est le cas, une fiche financière détaillant les incidences budgétaires sera jointe à la proposition de décision relative à la conclusion de la convention elle-même, une fois que les ambiguïtés juridiques concernant une éventuelle contribution auront été levées.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Le protocole prévoit que les dispositions régissant le suivi de la mise en œuvre de la convention de Varsovie (article 48 de la convention) s'appliquent mutatis mutandis au protocole. La conférence des parties instituée par la convention exercera les missions énoncées à l'article 48 de la convention aux fins dudit protocole, en se réunissant, le cas échéant, dans une composition restreinte aux parties au protocole.

La règle 19 des règles de procédures concernant la convention énonce les règles relatives à la conduite des activités de suivi. Toutefois, lors de la 9e réunion plénière, la conférence des

parties a décidé de suspendre la procédure prévue par la règle 19 et d'appliquer un système de suivi thématique transversal conformément à la règle 19 *bis* récemment adoptée, pour une période initiale de deux ans, avec un nouvel examen de la question lors de sa 11e plénière en 2019. Lors de sa 16e réunion plénière (2024), la conférence des parties a décidé de renouveler la suspension de la règle 19 pour une nouvelle période de cinq ans (c'est-à-dire jusqu'en 2029) et de poursuivre le suivi thématique transversal conformément à la règle 19 *bis* au cours de cette période.

La règle 19 *bis* établit des règles de suivi horizontal concernant certains articles de la convention. Chaque État partie fera l'objet d'un suivi conformément aux règles énoncées à la règle 19 *bis*.

Une clause spéciale a été insérée dans les règles de procédures concernant la participation de l'Union européenne au suivi de la mise en œuvre de la convention. La règle 19 prévoit, en son point 33, que de nouvelles règles concernant le suivi de la mise en œuvre de la convention seront établies après la ratification de la convention par la Communauté européenne. La règle 19 *bis* ne contient aucune clause spécifique.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'article 1er expose l'objet du protocole.

L'article 2 contient les définitions d'«enquête financière», d'«actif virtuel», de «prestataire de services d'actifs virtuels» et de «financement du terrorisme».

L'article 3 régit la confiscation élargie.

L'article 4 régit la confiscation sans condamnation.

L'article 5 régit la confiscation auprès des tiers.

L'article 6 prévoit des mesures provisoires et renvoie à l'article 4 de la convention mère comme étant applicable au protocole.

L'article 7 régit les pouvoirs et techniques d'investigation.

L'article 8 régit les enquêtes financières.

L'article 9 prévoit la mise en place d'un mécanisme permettant d'identifier toute personne physique ou morale titulaire de comptes bancaires, de comptes de paiement ou de comptes-titres, ainsi que de coffres-forts et de comptes d'actifs virtuels, et réglemente l'accès à ces informations par les cellules de renseignement financier, les bureaux de recouvrement des avoirs et les autres autorités compétentes.

L'article 10 régit la suspension ou le refus d'exécution de transactions, de comptes et de relations d'affaires suspects (ne font pas l'objet de la présente proposition).

L'article 11 prévoit la mise en place de bureaux de recouvrement des avoirs, définit leurs missions et leur confère le pouvoir de prendre des mesures provisoires urgentes.

L'article 12 régit l'accès des bureaux de recouvrement des avoirs aux informations.

L’article 13 énonce les principes généraux de la gestion des actifs, y compris en ce qui concerne la planification de la gestion des actifs et la mise en place de points de contact pour la coopération internationale.

L’article 14 prévoit la désignation de bureaux de gestion des avoirs, leurs fonctions et la mise en place de points de contact pour la coopération internationale.

L’article 15 régit les ventes avant confiscation et prévoit l’obligation de garantir la valeur des revenus tirés de ces ventes.

L’article 16 régit l’utilisation des biens gelés, saisis et confisqués.

L’article 17 prévoit la mise en place d’un outil permettant de fournir des informations sur les avoirs gelés, saisis et confisqués.

L’article 18 énonce les principes généraux et les mesures visant à garantir une coopération internationale efficiente et efficace, y compris en ce qui concerne la conduite d’enquêtes internes avant la reconnaissance de décisions étrangères et le champ d’action des autorités d’émission compétentes.

L’article 19 définit les règles et conditions applicables au transfert de données à caractère personnel entre les parties.

L’article 20 régit les demandes étrangères d’informations sur les comptes détenus auprès d’institutions financières ou de prestataires de services d’actifs virtuels.

L’article 21 régit les demandes étrangères d’informations sur les opérations réalisées par des institutions financières ou des prestataires de services d’actifs virtuels.

L’article 22 régit les demandes étrangères de suivi des opérations réalisées par des institutions financières et des prestataires de services d’actifs virtuels.

L’article 23 prévoit la possibilité pour deux parties ou plus de créer et de gérer une équipe commune d’enquête aux fins du recouvrement de biens susceptibles de confiscation.

L’article 24 prévoit l’utilisation de formulaires standards pour demander le gel ou la saisie de biens susceptibles de confiscation.

L’article 25 prévoit l’utilisation de formulaires standards pour demander la confiscation de biens.

L’article 26 régit la restitution des biens à la partie requérante, destinée à faciliter leur restitution à leurs propriétaires légitimes antérieurs ainsi que l’indemnisation des victimes de l’infraction pénale.

L’article 27 régit le partage des biens confisqués entre la partie requérante et la partie requise et prévoit la possibilité de partager ces biens également avec d’autres parties, le cas échéant. Il régit également la répartition des frais qui ont été engagés afin de répondre aux demandes de coopération formulées en vertu de la convention et qui ont facilité la confiscation.

L’article 28 régit la coopération internationale en matière de suspension ou refus d’exécution de transactions, de comptes et de relations d’affaires suspects (ne fait pas l’objet de la présente proposition).

L’article 29 prévoit une coopération internationale entre les bureaux de recouvrement des avoirs, y compris la mise en place de points de contact.

L’article 30 régit la coopération internationale en matière de gestion des biens.

L’article 31 prévoit des garanties et des recours en ce qui concerne les mesures prévues par le protocole.

L’article 32 régit la notification des décisions relatives aux mesures provisoires et à la confiscation de biens aux personnes concernées.

L’article 33 prévoit des mesures de sécurité pour protéger les données traitées par le bureau de recouvrement des avoirs contre tout accès non autorisé.

L’article 34 impose aux parties de prévoir des ressources suffisantes pour les bureaux de recouvrement et de gestion des avoirs, ainsi que des formations pour les autorités compétentes participant au recouvrement des avoirs et aux enquêtes connexes.

L’article 35 concerne le mécanisme de suivi du protocole et le mécanisme de règlement des différends.

L’article 36 régit les relations entre le protocole et la convention mère.

L’article 37 concerne le processus de signature et de ratification.

L’article 38 concerne l’entrée en vigueur du protocole.

L’article 39 concerne l’adhésion au protocole.

L’article 40 définit l’application territoriale.

L’article 41 régit la dénonciation du protocole.

L’article 42 explique les relations entre le protocole et d’autres conventions et accords.

L’article 43 régit la formulation et le retrait des déclarations et des réserves.

L’article 44 régit les notifications que le Secrétaire général du Conseil de l’Europe doit adresser aux États membres du Conseil de l’Europe ainsi qu’aux autres États concernés en ce qui concerne le protocole.

L’annexe prévoit l’ajout de la cybercriminalité à l’annexe de la convention.

- **Signature et texte de l’accord**

Le texte de l’accord est soumis au Conseil en même temps que la présente proposition.

Conformément aux traités, il appartient à la Commission d’assurer la signature de l’accord, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

2026/0194 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du 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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114, en liaison avec son article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Par la décision (UE) 2024/1764[17], le Conseil a autorisé la Commission à participer, au nom de l'Union, aux négociations sur un protocole additionnel (ci-après le «protocole») 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 nº 198) (ci-après la «convention») au sein du Conseil de l'Europe.

(2) Le protocole a été adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 15 mai 2026 et devrait être ouvert à la signature le 14 octobre 2026.

(3) Le protocole est conforme à l'objectif de l'Union européenne mentionné à l'article 26, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui consiste à assurer le fonctionnement du marché intérieur par l'adoption de mesures.

(4) Le protocole contient, entre autres, des dispositions relatives à son objet et à son champ d'application, aux définitions d'«actif virtuel» et de «prestataire de services d'actifs virtuels», aux pouvoirs de suspension conférés aux cellules de renseignement financier, à la coopération entre les cellules de renseignement financier et à la mise en place d'un mécanisme central automatisé (ou d'un mécanisme similaire) au niveau national, contenant des informations sur les comptes bancaires, les comptes de paiement, les comptes-titres, les coffres-forts et les comptes d'actifs virtuels.

(5) Le protocole est susceptible de renforcer considérablement les cadres en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la coopération en la matière entre les États membres du Conseil de l'Europe et d'autres partenaires internationaux clés susceptibles de devenir parties audit protocole.

(6) Les règles énoncées dans le protocole et les règles communes établies au niveau de l'UE se recoupent largement, les premières s'inspirant effectivement des deuxièmes.

---

[17] Décision (UE) 2024/1764 du Conseil du 13 juin 2024 autorisant la Commission 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 (JO L, 2024/1764, 24.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1764/oj).

Parmi ces règles communes figurent, en particulier, la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil et la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil. En outre, la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil, la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil ainsi que les décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI du Conseil restent applicables, mais uniquement dans les relations avec le Danemark et l'Irlande ainsi qu'entre ces deux pays. L'Union jouit d'une compétence externe exclusive pour les parties de l'accord qui sont susceptibles d'affecter les règles communes de l'Union ou d'en altérer la portée. Par conséquent, il convient que l'Union signe le protocole aux côtés des États membres.

(7) La Commission a participé aux négociations au nom de l'Union et a veillé, avec sa participation, à ce que le protocole soit compatible avec le droit de l'Union pertinent.

(8) Conformément à l'article 37 du protocole, ce dernier est ouvert à la signature de l'Union. L'Union devrait devenir partie au protocole aux côtés de ses États membres, étant donné qu'elle partage avec ceux-ci une compétence externe pour les aspects relevant du protocole. Les questions couvertes par le protocole qui sont susceptibles d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée relèvent de la compétence externe exclusive de l'Union. Il convient de rappeler que la portée des règles communes de l'Union est également susceptible d'être affectée ou altérée par des engagements internationaux lorsque ces derniers relèvent d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles, dans la mesure où de tels engagements sont susceptibles de porter atteinte à l'application uniforme et cohérente des règles de l'Union et au bon fonctionnement du système qu'elles instituent. La présente décision est sans préjudice de la signature du protocole par les États membres, conformément à leurs procédures internes.

(9) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil[18] et a rendu un avis le XX XXXXX 2026.

(10) Par conséquent, il convient de signer le protocole au nom de l'Union, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature, au nom de l'Union, du 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 est autorisée, sous réserve de la conclusion dudit protocole.

[18] Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) nº 45/2001 et la décision nº 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj).

Article 2

La présente décision entre en vigueur le […].

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président/La présidente