



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.06.2004
COM(2004) 444 final

Proposition de

POSITION COMMUNE DU CONSEIL

**concernant les négociations au Conseil de l'Europe sur la convention de 1990 relative
au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente proposition de position commune porte sur la prévention de la criminalité, organisée ou autre, notamment le terrorisme, et sur la lutte contre ces phénomènes, que mentionne expressément l'article 29 du traité sur l'Union européenne. Dans ces domaines, le Conseil peut, sans préjudice des compétences de la Communauté européenne et statuant à l'unanimité à l'initiative de tout État membre ou de la Commission, arrêter une position commune définissant l'approche de l'Union sur une question déterminée, comme le prévoit l'article 34, paragraphe 2, point a), du traité sur l'Union européenne.

Sans préjudice des compétences croissantes de la Communauté européenne en la matière, l'Union européenne a élaboré au cours de ces dernières années une politique globale de prévention de la criminalité organisée et du terrorisme et de lutte contre ces phénomènes. Cette politique est fondée sur une approche pluridisciplinaire, combinant éléments de prévention, de détermination et de vérification de l'identité des personnes concernées et des transactions suspectes, droit pénal matériel et coopération policière et judiciaire.

L'action commune du 3 décembre 1998 concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime¹ complète les directives relatives au blanchiment de capitaux en répondant à la nécessité de prévoir une coopération plus efficace entre les États membres dans ce domaine. La décision-cadre concernant le blanchiment d'argent², portant sur l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, remplace partiellement l'action commune précitée. Elle a pour objet de veiller à ce que les États membres prennent les mesures nécessaires pour ne formuler ou ne maintenir aucune réserve concernant certains articles de la convention de Strasbourg de 1990³, en vertu desquels les États membres sont tenus de prévoir des mesures de confiscation et à ériger en infraction le blanchiment des produits d'infractions graves. La décision-cadre impose aussi aux États membres de veiller à ce que leur législation interne permette la confiscation de biens d'une valeur correspondant à celle des produits du crime.

Un acte du Conseil du 30 novembre 2000⁴ étend la compétence d'Europol au blanchiment d'argent en général, quel que soit le type d'infraction à l'origine des produits blanchis.

Le protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, établi par acte du Conseil du 16 octobre 2001⁵, dispose que les autorités des États membres fournissent des renseignements concernant des comptes bancaires déterminés et des opérations bancaires réalisées par des personnes concernées. Les États membres ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de coopérer dans ce cadre.

¹ Action commune 98/699/JAI du 9.12.1998.

² 2001/500/JAI, JO L 182 du 5.7.2001. La Commission présentera un rapport sur la mise en œuvre de cette décision-cadre avant la fin de 2003 afin de permettre au Conseil de voir dans quelle mesure les dispositions nécessaires ont été prises pour respecter la décision-cadre.

³ Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (novembre 1990).

⁴ Acte du Conseil du 30 novembre 2000, JO C 358 du 13.12. 2000, p. 1.

⁵ JO C 326 de 2001, p. 1.

Le projet de décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime⁶ a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 19 décembre 2002. La proposition vise à garantir l'existence d'une réglementation efficace en matière de confiscation des produits du crime, notamment en ce qui concerne la charge de la preuve quant à l'origine des avoirs détenus par une personne reconnue coupable d'une infraction liée à la criminalité organisée. La décision-cadre relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve⁷ fixe les règles de reconnaissance et d'exécution des décisions de gel émises par les autorités judiciaires d'un autre État membre dans le cadre des procédures pénales. Un projet de décision-cadre qui a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 29 avril définit une approche analogue pour l'exécution des décisions de confiscation dans l'Union européenne⁸. La convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (la «convention») a été adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en septembre 1990 et a été ouverte à la signature en novembre de la même année. Elle est entrée en vigueur en septembre 1993 et tous les États membres de l'UE en sont désormais parties. Cette convention s'efforce de prévoir un ensemble de règles applicables aux enquêtes pénales précédant le prononcé et l'exécution de décisions de confiscation, et de mettre en place un mécanisme efficace de coopération internationale afin de retirer aux délinquants les instruments et produits de leurs activités. Elle est reconnue comme l'un des principaux instruments internationaux dans ce domaine. Toutefois, depuis 1990, la compréhension de la menace représentée par le blanchiment d'argent et la manière de répondre à cette menace ont beaucoup évolué, ce qui a donné lieu, dès 1998, à des échanges de vues au sujet d'éventuelles modifications de la convention.

Le Bureau du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) du Conseil de l'Europe a décidé en novembre 2000 de mettre en place un groupe de réflexion sur l'opportunité d'élaborer un protocole additionnel à la convention. Ce groupe de réflexion a notamment été chargé d'examiner les problèmes se posant à la suite des évolutions intervenues dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent depuis l'adoption de la convention.

Le rapport final d'activité du groupe de réflexion a été présenté au CDPC lors de sa réunion plénière de juin 2002. La conclusion du groupe de réflexion était que des arguments de poids militaient en faveur d'une mise à jour de grande ampleur de la convention, qui pourrait être modifiée au moyen d'un «protocole additionnel à la convention» (le «protocole additionnel»).

Dans son rapport final d'activité, le groupe de réflexion recommandait que la version actualisée de la convention comprenne un large éventail de mesures, relatives, par exemple, à l'identification, à la saisie et à la confiscation d'avoirs d'origine criminelle et à la coopération internationale en matière pénale entre services répressifs.

⁶ JO C 184 de 2002, p. 3.

⁷ 2003/577/JAI du 22 juillet 2003, JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

⁸ 2002/C 184/05, JO C 184 du 2.8.2002, p. 8.

Dans le contexte, d'une part, du projet de protocole et, d'autre part, de la législation communautaire qui a vu le jour au cours des dernières années, les États membres de l'UE devraient adopter une stratégie cohérente et constante durant les négociations. Il convient d'éviter oppositions, incohérences et contradictions entre le protocole envisagé et les différents instruments politiques et juridiques existant au niveau communautaire. Dans la mesure où, en matière de lutte contre les aspects financiers de la criminalité organisée et du terrorisme, un acquis communautaire existe déjà, celui-ci doit non seulement être mis en œuvre dans les États membres de l'UE, mais devrait aussi être considéré comme un principe directeur des négociations menées au niveau international, en particulier dans un contexte européen élargi.

La proposition de position commune définissant l'approche de l'Union concernant cette question spécifique est nécessaire.

Proposition de

POSITION COMMUNE DU CONSEIL

concernant les négociations au Conseil de l'Europe sur la convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE:

vu le traité sur l'Union européenne, titre VI, et notamment son article 34, paragraphe 2, point a),

vu la proposition de la Commission⁹,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne considère la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et la lutte contre ces phénomènes comme des questions d'une importance fondamentale pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice;
- (2) Les négociations actuelles sur un protocole additionnel portant révision de la convention de novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime («la convention») dans le cadre du Conseil de l'Europe sont basées sur les principes et les règles de la législation de l'Union européenne concernant, entre autres, la prévention du blanchiment et la lutte contre ce phénomène, le gel des avoirs et la lutte contre le terrorisme, ainsi que les quarante recommandations et les huit recommandations spéciales du Groupe d'action financière concernant le financement du terrorisme (GAFI) et d'autres instruments juridiques internationaux comme la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la convention des Nations Unies contre la corruption.
- (3) Une modification des dispositions actuelles de la convention seront examinées dans le cadre de ces négociations. En outre, l'introduction de mesures de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme sera examinée en vertu du mandat révisé du comité d'experts résultant de la 53^e session plénière du comité européen pour les problèmes criminels.
- (4) La convention est considérée comme un acquis de l'Union.
- (5) Il est nécessaire de coordonner la position de l'Union dans les négociations en cours en vue de parvenir à un résultat optimal à l'issue des négociations relatives au protocole additionnel à la convention.

⁹ JO C [...] du [...], p. [...]

- (6) En poursuivant ses objectifs, l'Union doit également garantir la cohérence avec les engagements spécifiques pris au regard de la communauté internationale, ainsi qu'avec la politique extérieure générale et les décisions internes.
- (7) L'Union souhaite protéger ses intérêts et éviter toute incompatibilité inutile entre les instruments européens et internationaux établis par le Conseil de l'Europe ou une autre instance.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE POSITION COMMUNE:

Article premier

Lors des négociations au Conseil de l'Europe sur le protocole additionnel à la convention de 1990, le Conseil décide de défendre les positions suivantes:

- 1. L'Union soutient l'actuelle élaboration, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'un protocole additionnel pour modifier la convention et préconise son achèvement rapide afin qu'il soit disponible lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe de mai 2005.
- 2. S'agissant du financement du terrorisme, le protocole additionnel devrait faire en sorte que les dispositions de la convention relatives à l'identification, à la saisie et à la confiscation d'avoirs d'origine criminelle et à la coopération internationale en matière pénale entre services répressifs s'appliquent également à la lutte contre le financement du terrorisme.
- 3. Le protocole additionnel devrait répondre à la nécessité de renforcer la coopération internationale en matière pénale s'agissant de la fourniture de renseignements concernant les comptes bancaires détenus par toute personne faisant l'objet d'une enquête pénale. La fourniture de renseignements concernant des comptes bancaires déterminés et des opérations bancaires, y compris la surveillance d'opérations bancaires aux fins d'enquêtes sur une ou plusieurs infractions, devrait également être prévue.

Article 2

Les dispositions établies dans le cadre du Conseil de l'Europe doivent être compatibles avec les instruments créés sur la base du titre VI du traité sur l'Union européenne.

Article 3

La présidence en exercice du Conseil, assistée par la Commission, coordonne les positions des États membres lors des négociations au Conseil de l'Europe et s'efforce de parvenir à des points de vue communs sur l'ensemble des questions relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne.

Article 4

Les États membres coordonnent également leurs positions avec les travaux en cours dans d'autres instances internationales, notamment le GAFI.

Article 5

La présidence du Conseil demande aux pays associés, Roumanie, Bulgarie et Turquie, ainsi qu'aux États de l'AELE de s'aligner sur la présente position commune.

Article 6

La présente position commune est sans préjudice de l'autorisation accordée à la Commission de négocier, pour le compte de la Communauté européenne, les parties de la convention couvertes par le droit communautaire.

Article 7

La présente position commune prend effet le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil
Le président