

**PROJET DE LOI**

autorisant la ratification 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

NOR : MAEJ1233427L/Bleue-1

-----

**ÉTUDE D'IMPACT**

**I. - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DE LA CONVENTION**

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 s'inscrit dans la suite logique de la convention du Conseil de l'Europe signée à Strasbourg le 8 novembre 1990<sup>1</sup>, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

En effet, quinze ans après l'adoption de la convention du Conseil de l'Europe de 1990, il est apparu nécessaire de la compléter sur le volet spécifique du financement du terrorisme.

Car blanchiment d'argent et financement du terrorisme ont plusieurs points communs. Par leur nature, ils visent tous deux à mener à l'échelle internationale des activités financières cachées. Le but du blanchiment poursuivi par les criminels est de dissimuler l'origine réelle des produits issus de la criminalité organisée, que ce soit le trafic de stupéfiants, la corruption ou d'autres activités illégales, et de trouver les moyens de rendre licites, leurs profits illicites. Toutefois le financement du terrorisme diffère quelque peu des typologies habituelles du blanchiment. En effet, les sources de financement du terrorisme sont aussi bien légales qu'illégales.

Le lien manifeste entre le financement du terrorisme et le blanchiment étant reconnu, un constat s'imposait : les instruments qui s'étaient avérés efficaces pour neutraliser le blanchiment devaient également l'être dans la lutte contre le financement du terrorisme. Ainsi, il était impératif d'actualiser et d'adapter le contenu de la convention de 1990, en l'étoffant, et en tenant compte des instruments internationaux existants (comme la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999) pour permettre aux praticiens de recourir à un instrument unique traitant à la fois de l'action préventive et de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

---

<sup>1</sup> Décret n° 97-183 du 25 février 1997 portant publication de la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg le 8 novembre 1990 et signée par la France le 5 juillet 1991.

Par ailleurs, il convenait de tirer profit de l'expérience acquise dans certaines enceintes internationales comme, par exemple, le Groupe d'Action Financière (GAFI ou Groupe), producteur de normes n'ayant pas de valeur juridique contraignante. La coopération entre les cellules de renseignement financier portait déjà, au plan pratique, sur des questions liées au financement du terrorisme et il convenait d'actualiser, dans un texte, le rôle et le fonctionnement de ces cellules permettant les échanges d'informations dans le domaine spécifique de la lutte contre le financement du terrorisme.

La convention de 2005 fait ainsi référence dans son préambule à la convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme signée le 9 décembre 1999<sup>2</sup> qui traite notamment des mesures d'inopposabilité du secret bancaire et encadre l'entraide judiciaire et l'extradition. Elle reprend, en outre, des dispositions extraites des 40 recommandations du GAFI pour lutter contre le blanchiment d'argent, permettant, ce faisant, aux pays non membres du Groupe d'intégrer dans leur droit national, les dispositions nécessaires pour interdire les comptes dont le titulaire ou le bénéficiaire n'est pas identifiable, mieux contrôler les personnes morales, signaler les transactions et les opérations complexes, inhabituelles et importantes, et conserver, pendant au moins cinq ans, toutes les pièces se rapportant aux transactions effectuées. D'autres mesures, préventives, y sont également envisagées, comme la supervision de tous les organismes de transfert monétaire ou des dispositions permettant de détecter ou de surveiller les transferts transfrontaliers d'espèces.

Elle se réfère également à la résolution 1373 pour la prévention et la répression du financement des actes terroristes adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 28 septembre 2001 pour ce qui concerne, notamment, l'interdiction du financement du terrorisme et le gel des avoirs.

La convention de 2005 réunit et prolonge les conventions précédentes du Conseil de l'Europe de 1990 sur le blanchiment et des Nations Unies de 1999 sur la répression du financement du terrorisme en s'appuyant sur les 9 recommandations spéciales sur le financement du terrorisme adoptées par le GAFI<sup>3</sup> avec notamment, la déclaration des transactions financières suspectes pouvant être liées au terrorisme et la coopération internationale, au sens large, incluant aussi bien l'entraide judiciaire que l'échange de renseignements et l'assistance dans le cadre de procédures pénales, civiles ou administratives.

Ainsi, la convention de 2005 complète le champ d'application de la convention de 1999 en traitant, de façon approfondie, du volet préventif du financement du terrorisme et en intégrant tout à la fois des mesures pour dépister, rechercher, identifier, geler, saisir et confisquer les biens d'origine licite ou illicite utilisés ou destinés à être utilisés de quelque façon que ce soit, en tout ou en partie, pour le financement du terrorisme, mais également les produits de cette infraction, et de la coopération à ces fins, de la manière la plus large possible qu'elle soit judiciaire ou administrative.

---

<sup>2</sup> Décret n° 2002-935 du 14 juin 2002 portant publication de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 10 janvier 2000.

<sup>3</sup> Recommandations adoptées les 29 et 30 octobre 2001 pour 8 d'entre elles complétées par une 9<sup>ème</sup> recommandation publiée le 22 octobre 2004.

Ce faisant, cette convention élargit également le champ d'application de la convention de 1990, dans la mesure où elle est le premier instrument international traitant à la fois des actions préventive et répressive de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Elle actualise les passages de la convention de 1990 relatifs à la coopération internationale. Elle tient compte des nouvelles techniques d'investigation qui ont pu être adoptées dans d'autres enceintes internationales, telles que celles prévues dans le cadre du Protocole de l'UE du 16 octobre 2001 à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale. Elle répond au constat que la rapidité de l'accès aux renseignements financiers ou aux renseignements relatifs aux actifs détenus par les organisations criminelles, y compris les groupes terroristes, est essentielle au succès des mesures préventives et répressives et, en dernière analyse, vise à déstabiliser les activités de ces organisations. Elle prévoit, en outre, un mécanisme destiné à garantir une application correcte de ses dispositions par les Parties.

Enfin, la ratification de la convention s'inscrit pleinement dans le processus logique d'intégration de ce texte dans le corpus juridique national, suite à la signature du texte par la France, le 23 mars 2011.

## **II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION**

### ***- Conséquences économiques***

Il n'y aura aucun impact significatif. Indirectement, la ratification de la convention assurera nos partenaires internationaux de la totale conformité de la France au regard des règles internationales sur le financement du terrorisme et le blanchiment lié à ce crime et, ce faisant, valorisera le caractère attractif de notre territoire pour le développement des entreprises, quelle que soit la nationalité des capitaux les constituant.

### ***- Conséquences juridiques***

La Convention de 2005 intègre, dans ses dispositions, un mécanisme de suivi de sa mise en œuvre.

L'article 48 prévoit que ce contrôle est assuré par la Conférence des Parties. Celle-ci peut par ailleurs, et à la demande des Parties, donner un avis sur toute question concernant l'interprétation ou l'application de la Convention.

L'évaluation de la mise en œuvre effectuée par la Conférence des parties s'appuie sur les rapports d'évaluation du GAFI et de Moneyval<sup>4</sup> complétés par des questions d'auto-évaluation périodique le cas échéant. La procédure d'évaluation ne porte que sur les champs de la Convention non couverts par les autres évaluations mutuelles du GAFI et de Moneyval, l'objectif étant de ne pas dupliquer les exercices d'évaluation opérés par ailleurs.

L'articulation de cette convention avec les autres conventions du Conseil de l'Europe, et précisément celle de 1990, est réglée par l'article 49§6.

---

<sup>4</sup> Groupe régional de type GAFI réunissant les Etats membres du Conseil de l'Europe (et les pays désireux d'adhérer au Conseil de l'Europe qui décident de souscrire au mandat du Comité) mais qui n'appartiennent pas au GAFI.

L'articulation de cette convention avec les décisions-cadres de l'UE, décision-cadre 2003/577/JAI en matière de gel et décision-cadre 2006/783/JAI en matière de confiscation est régie par les dispositions de l'article 52 de la Convention.

Enfin, il n'y a aucune disposition quant à l'articulation des conventions du Conseil de l'Europe avec les autres instruments internationaux bilatéraux ou multilatéraux telles que les conventions de l'ONU (convention de Mérida contre la corruption et Convention de Palerme contre la criminalité transnationale organisée) ou les résolutions de l'ONU.

Par ailleurs, cinq sujets retiennent en particulier l'attention.

1. En matière de déclaration de soupçons des avocats et avoués :

\* Articulation 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 avec le droit de l'Union européenne :

La présente convention s'articule parfaitement avec la directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Aux termes de l'article 13 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, l'obligation de déclaration de soupçons est faite aux avocats et aux avoués et prévoit que les professionnels assujettis à cette obligation ne peuvent divulguer, en particulier à leur client, le fait qu'ils ont procédé à une déclaration de soupçons.

Cette interdiction de divulgation est également contenue dans l'article 28 de la directive 2005/60/CE.

\* Articulation 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 avec le droit national :

Le droit français n'était pas conforme sur ce point ce qui a conduit la France à suspendre, en 2006, le processus engagé lors de la signature de la convention.

Cet obstacle a été levé avec la transposition de la directive de 2005 par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009<sup>5</sup> qui a créé un article L561-19 au code monétaire et financier interdisant, notamment aux avocats et aux avoués, de porter à la connaissance de la personne concernée ou d'un tiers autre qu'une autorité de contrôle ou un ordre professionnel, l'existence et le contenu de la déclaration de soupçon.

---

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020176088&fastPos=1&fastReqId=1664232517&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

Grâce à ce mécanisme introduit sur le fondement de l'article 28 de la directive européenne, *et auquel il convient de se référer*, le droit national est d'ores et déjà conforme à l'article 13 de la convention.

2. En matière de traitement et de protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties :

\* Articulation 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 avec le droit européen :

La présente convention a, notamment, pour objectif de faciliter les échanges entre les Etats en matière d'entraide internationale aux fins d'investigation dans le cadre d'une enquête pénale (chapitre IV dont articles 17 à 19) et de coopération entre les cellules de renseignement financier (chapitre V article 46).

L'entraide aux fins d'investigation portant sur les demandes d'informations sur les comptes bancaires, les opérations bancaires et leurs suivis, se fait selon les modalités d'exécution conformes au droit de la partie requise et en vertu de celui-ci (article 15 § 3).

La coopération entre les cellules de renseignement financier se fait, quant à elle, soit sur le fondement de cette convention soit en se rapportant à des protocoles d'accord existants ou futurs compatibles avec cette convention dans le respect de certaines mesures la divulgation d'informations ne doit pas entraver une enquête judiciaire en cours, ne doit pas entraîner des effets clairement disproportionnés au regard des intérêts légitimes de la personne concernée ou de la Partie requise et s'oblige à respecter les principes fondamentaux du droit national de la Partie requise (article 46 § 6).

A cet égard et pour mémoire, les auteurs de la convention avaient souligné que les impératifs de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ne devaient pas avoir pour effet de réduire les garanties contenues dans la convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles.

Le dispositif que la France applique d'ores et déjà permettra de répondre aux objectifs de la convention, dans le respect des droits fondamentaux. Ainsi, le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties sont assurés, pour la France, conformément à :

- la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981 ;

- la directive 95/46/CE du Parlement Européen et du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

- la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

\* Articulation 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 avec le droit national :

Le traitement automatisé et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties est également assuré conformément à un corpus de lois nationales :

- l'article 68 de la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés » et

- l'article L235-1 du code de la sécurité intérieure.

### 3. En matière de suspension ou de report d'une transaction en cours

S'agissant de la coopération internationale entre les cellules de renseignement financiers pour le report des transactions suspectes, la convention, dans son article 47 alinéa 1<sup>er</sup>, dispose que chaque partie adopte les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour permettre à la cellule de renseignement financier (CRF) d'initier *en urgence* à la demande d'une CRF étrangère une mesure de suspension ou de report de la conclusion d'une transaction en cours.

Le code monétaire et financier prévoit, par son article L561-25, que la CRF française TRACIN peut s'opposer à l'exécution d'une opération ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon de l'article L561-15 CMF mais n'envisage pas l'exercice en urgence du droit d'opposition à la demande d'une CRF étrangère.

Ainsi, la ratification de la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme impliquera une modification de la législation française afin de rendre conforme le code monétaire et financier à l'article 47 de la convention en y intégrant l'exercice en urgence du droit d'opposition par TRACFIN à la demande d'une cellule de renseignement financier étrangère, dans les conditions posées.

### 4. En matière de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

La section 4 du chapitre IV – « Coopération internationale » de la convention de 2005 traite de la confiscation sous l'ensemble de ses aspects.

La loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 permet de priver les délinquants de leur patrimoine dès lors que celui-ci provient d'une activité criminelle et de geler leurs biens dès le début de l'enquête ou de la procédure d'instruction. Elle élargit en outre le champ des biens susceptibles d'être saisis et confisqués ; sont concernés, non seulement les biens mobiliers et immobiliers mais aussi des biens ou droits mobiliers incorporels.

Parallèlement, la loi de 2010 a inséré, dans le code de procédure pénale (CPP), les articles 706-159 à 706-164 et a organisé la saisie et confiscation en créant l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (ou AGRASC) dans le but d'en améliorer le traitement judiciaire en matière pénale. Placée sous la double tutelle du ministère de la Justice et des Libertés et du ministère du Budget, l'Agence a ainsi un rôle général d'aide, de conseil et d'orientation donnés aux magistrats en matière de saisies et de confiscations mais également assure la gestion et l'aliénation des biens saisis et veille au respect des droits des propriétaires et des créanciers.

Plus particulièrement, L'article 706-160 4° CPP donne compétence à l'AGRASC pour assurer la gestion des biens saisis et pour procéder à leur vente et à la répartition de son produit en exécution de toute demande de coopération émanant d'une autorité étrangère.

De plus, la loi de 2010 intègre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation qui facilite, au sein de l'Union européenne, la reconnaissance et la mise à exécution des décisions de confiscation. L'AGRASC a ainsi été désignée par la France, le 25 février 2011, en qualité de bureau de recouvrement des avoirs au sens de la décision 2007/845/JAI du 6 décembre 2007 du Conseil de l'Union européenne.

En conclusion, l'AGRASC sera destinataire des demandes des autorités étrangères en application de la section sur le fondement de la section 4 du chapitre IV – « Coopération internationale » de la Convention de 2005, et chargée de les exécuter dans le respect du droit national.

#### 5. En matière de formes des demandes et langues

La disposition de l'article 35 de la convention prévoit que les demandes en matière de coopération internationale doivent être faites par écrit. Il s'agit d'un principe également consacré par l'article 4§9 du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en date du 8 novembre 2001, ratifié par la France le 6 février 2012. La France assortira la ratification de la Convention d'une déclaration selon laquelle : « Conformément à l'article 35, paragraphe 3 de la Convention, la France déclare qu'elle acceptera les demandes d'entraide judiciaire ou toute autre communication en vertu de la présente Convention faites par tout moyen permettant d'en obtenir une trace écrite dans des conditions lui permettant d'en vérifier l'authenticité. »

#### *- Conséquences administratives*

Aucune charge administrative supplémentaire tant en matière de charge de travail que d'organisation de services n'est à prévoir.

### **III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS**

Le Conseil de l'Europe a commencé dès 1998 à débattre de l'opportunité d'élaborer un protocole actualisant la convention de 1990 et de la portée à donner à une telle initiative si elle venait à être prise. Pour ce faire, il a été procédé à une enquête par questionnaire en 2000. Il en est ressorti qu'une nette majorité d'Etats était favorable à l'ouverture de négociations sur l'élaboration d'un protocole.

Le groupe de réflexion créé à cette occasion a rendu son rapport lors de la 51<sup>e</sup> session plénière du comité européen pour les problèmes criminels les 17-21 juin 2002 et a fait des suggestions spécifiques sur le contenu possible de ce traité. Il a chargé, à la fin de 2003, le comité d'experts sur la révision de la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime d'élaborer ce protocole qui complétait et modifiait les dispositions de la convention de 1990.

Toutefois, du fait de l'ampleur des modifications envisagées et, notamment de l'extension du champ d'application de l'instrument aux questions concernant le financement du terrorisme, les auteurs ont considéré que le présent texte devrait être une convention autonome et non un protocole additionnel à la convention de 1990.

Le comité européen pour les problèmes criminels a tenu 7 réunions entre décembre 2003 et février 2005 pour mettre au point la présente convention.

Au cours des négociations, la France avait adopté, en 2004, une position prudente sur la « dépolitisation » des infractions terroristes. Elle prônait un accord de principe sur cette question, conditionnée à une référence explicite aux conventions « antiterroristes » adoptées dans le cadre des Nations unies mais également se réservait un motif de refus tiré de la nature politique de la demande. La délégation française apparaissait isolée sur cette question. Deux solutions avaient été envisagées, la première consistait à supprimer le motif de refus tiré de la nature politique de l'infraction, tout en ouvrant une possibilité de réserve aux Etats, qui comme la France, souhaitaient le conserver. La seconde solution consistait à limiter la « dépolitisation » au financement du terrorisme. C'est cette dernière solution qui a prévalu et été retenue dans la rédaction de l'article 28-1 e) de la convention. Cette rédaction n'est pas susceptible de poser problème dans la mesure où elle est déjà prévue par la convention des Nations unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999 adoptée à New York le 10 janvier 2000 et ratifiée par la France.

La convention a été approuvée le 11 mars 2005 puis adoptée par le comité des ministres le 3 mai 2005 et ouvert à la signature à Varsovie le 16 mai 2005.

#### **IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS**

A ce jour, 33 Etats membres du Conseil de l'Europe, sur l'ensemble des 47 Etats parties, et une organisation ont signé la convention et 22 Etats l'ont ratifiée. L'Union européenne a signé la convention le 2 avril 2009, mais ne l'a pas ratifiée.

Pour information, la France est le dernier des 33 Etats à avoir signé la convention, le 23 mars 2011.

## V. - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES

- Afin d'assurer une articulation satisfaisante entre les dispositions de la convention et celles adoptées par l'Union européenne en la matière, en particulier l'article 28 de la directive 2005/60/CE relative à la prévention et à l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qui concerne l'interdiction de divulgation de la déclaration de soupçons, il conviendra de procéder à la déclaration suivante, à l'occasion de la ratification de la convention :

*« La France mettra en œuvre l'article 13.2b) de la convention conformément aux dispositions de l'article 28 de la directive n° 2005/60/CE relative à la prévention et à l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. »*

- S'agissant des formes de demandes en matière de coopération internationale, il conviendra de faire une déclaration selon laquelle : « Conformément à l'article 35, paragraphe 3 de la Convention, la France déclare qu'elle acceptera les demandes d'entraide judiciaire ou toute autre communication en vertu de la présente Convention faites par tout moyen permettant d'en obtenir une trace écrite dans des conditions lui permettant d'en vérifier l'authenticité. »

- Conformément au §1 de l'article 51 de la convention, la France précisera également que la convention s'applique sur l'ensemble de son territoire y compris outre-mer.