



Avis 311 (2026)¹

Projet de 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

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire félicite le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et le Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (PC-RAC) pour la finalisation du projet de 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 (ci-après le «projet de protocole additionnel»).

2. Depuis l'adoption en 2005 de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198, ci-après la «Convention de Varsovie»), la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont beaucoup évolué, en tirant parti de la circulation de plus en plus aisée des capitaux à travers les frontières ainsi que des avancées technologiques, notamment l'essor des actifs virtuels. Les mesures existantes de recouvrement des avoirs se sont révélées insuffisantes, puisque seulement 2% environ de l'estimation des produits du crime sont saisis et confisqués. Il est donc urgent d'élaborer d'autres cadres juridiques et de les mettre en œuvre concrètement.

3. Dans ce cadre, l'Assemblée regrette que la Convention de Varsovie, bien qu'ouverte à la signature depuis plus de vingt ans, n'ait toujours pas été signée ni ratifiée par plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, et qu'elle n'ait pas été ratifiée par l'Union européenne. Elle invite ces États et l'Union européenne à la signer et/ou à la ratifier dès que possible. L'Assemblée invite également les États observateurs du Conseil de l'Europe et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à envisager de signer, de ratifier ou d'adhérer à cette convention, s'ils ne l'ont pas encore fait.

4. Au vu de ses travaux approfondis sur la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment sa [Résolution 2218 \(2018\)](#) «Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites», sa [Résolution 2279 \(2019\)](#) «Lessiveuses: faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux», sa [Résolution 2365 \(2021\)](#) «Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites» et sa [Résolution 2434 \(2022\)](#) «Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle?», l'Assemblée se félicite du projet de protocole additionnel, qui répond à ses recommandations de longue date. Elle prend note avec satisfaction du fait que le projet de protocole additionnel prévoit un élargissement significatif des outils destinés à faciliter le dépistage transfrontalier précoce des avoirs, la confiscation des biens issus d'activités criminelles, la gestion des avoirs saisis et l'indemnisation des victimes. Une fois adopté, le projet de protocole additionnel

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17^e séance) (voir [Doc. 16385](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinou Efsthathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17^e séance).



constituera la mise à jour la plus importante du cadre du Conseil de l'Europe relatif au recouvrement des avoirs et renforcera encore le rôle de premier plan de l'Organisation dans la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

5. L'Assemblée renvoie aussi à l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), qui considère que les États disposent d'une grande marge d'appréciation dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la criminalité, y compris la confiscation de biens présumés d'origine illicite, que ce soit dans le cadre de procédures pénales aboutissant à une éventuelle condamnation ou de procédures sans condamnation pénale, et la confiscation élargie. Il est donc opportun que le projet de protocole additionnel laisse aux États parties une certaine marge de manœuvre lors de l'adoption de leur législation nationale pour mettre en œuvre ses dispositions. L'Assemblée réaffirme par ailleurs le rôle primordial des juridictions nationales en matière de protection des droits humains lors de la confiscation de biens et note que la Cour considère, d'une manière générale, que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention) n'empêche pas les États de se fonder sur la présomption que les biens ont été obtenus de manière illicite et de renverser la charge de la preuve en imposant au requérant de démontrer leur origine licite. La Cour a adopté la même approche au titre de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention (STE n° 9).

6. L'Assemblée partage l'opinion de la Cour européenne des droits de l'homme et réitère son propre point de vue selon lequel les mécanismes de confiscation sans condamnation et de confiscation élargie constituent des mesures à la fois proportionnées et nécessaires à une application effective de la loi. Elle réaffirme que ces mécanismes restent pleinement compatibles avec les normes relatives aux droits humains, y compris la présomption d'innocence et le droit au respect de ses biens, à condition qu'ils soient régis par des cadres juridiques appropriés et soumis à un contrôle juridictionnel effectif et indépendant.

7. Se référant à sa [Résolution 2509 \(2023\)](#) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains», l'Assemblée réaffirme que le détournement des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue l'un des instruments de la répression transnationale. Au vu de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Shorazova c. Malte*, l'Assemblée rappelle aux États membres que l'entraide judiciaire prévue par les traités internationaux devrait être mise en œuvre dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains. Elle se félicite donc des garanties incluses dans le projet de protocole additionnel, qui visent à assurer la protection concrète et effective des droits fondamentaux des personnes concernées par les mesures mises en œuvre en vertu de ses dispositions, en particulier le libellé explicite de l'article 31. À cet égard, l'Assemblée estime que les futurs États parties au protocole devraient, lorsqu'ils examinent les demandes de coopération au titre du protocole, accorder une attention particulière aux allégations spécifiques et crédibles de répression transnationale et de persécution politique, et user de la possibilité de refuser de telles demandes pour des motifs relatifs aux droits humains, conformément à l'article 28 de la Convention de Varsovie et aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme.

8. Renvoyant en outre à sa [Résolution 2605 \(2025\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» et à sa [Résolution 2557 \(2024\)](#) «Le rôle des sanctions pour contrer la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée note que les outils prévus par la Convention de Varsovie et son futur protocole additionnel s'avèrent utiles pour dépister, saisir, geler et/ou confisquer le produit des crimes liés à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

9. Considérant que le projet de protocole additionnel met en œuvre les propositions formulées de longue date par l'Assemblée dans ses résolutions et recommandations antérieures, l'Assemblée recommande que le projet de protocole additionnel soit adopté par le Comité des Ministres et ouvert à la signature dans les meilleurs délais.

10. Afin de renforcer les directives procédurales et d'améliorer encore ses dispositions, l'Assemblée propose d'apporter la modification suivante au projet de protocole additionnel:

10.1. à l'article 10, paragraphe 3, ajouter la phrase suivante à la fin du paragraphe: «Lorsque la durée de ces mesures dépasse sept jours ouvrables, chaque Partie veille à ce que leur prolongation soit soumise à l'autorisation d'un tribunal.»

11. Enfin, l'Assemblée note que son rôle dans le processus d'élaboration des nouvelles conventions et des nouveaux protocoles du Conseil de l'Europe mérite une réflexion approfondie. Elle regrette que, hormis quelques exceptions, la plupart de ses propositions de modifications des projets d'instruments n'aient pas été acceptées par le Comité des Ministres, sans véritable explication. L'Assemblée fait également remarquer que, pour répondre aux demandes du Comité des Ministres d'adopter ses avis dans les meilleurs délais, il lui faut

tenir des débats selon la procédure d'urgence, ce qui limite considérablement sa capacité à mener une réflexion approfondie sur les projets présentés. Si une telle précipitation peut parfois se justifier par des circonstances exceptionnelles, elle ne devrait pas devenir la norme. En conséquence, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à engager le dialogue en vue d'instaurer une procédure d'avis plus efficace et inclusive, qui permettrait à l'Assemblée d'avoir une plus grande influence sur l'élaboration des nouveaux instruments contraignants du Conseil de l'Europe.