



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.4.2004
COM(2004) 346 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**fondé sur l'article 14 de la décision-cadre du Conseil du 28 mai 2001 concernant la lutte
contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces**

{SEC(2004) 532}

SOMMAIRE

1.	Introduction	3
1.1.	Introduction	3
1.1.1.	Lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces	3
1.1.2.	Obligation d'élaborer un rapport d'évaluation	3
1.2.	Méthode et critères d'évaluation pour la décision-cadre	3
1.2.1.	Décisions-cadres fondées sur l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne et directives fondées sur l'article 249 du traité CE	3
1.2.2.	Critères d'évaluation	5
1.2.3.	Contexte de l'évaluation	6
1.3.	Objet du présent rapport.....	6
2.	Mesures nationales visant à appliquer la décision -cadre	7
2.1.	Impact de la décision-cadre.....	7
2.2.	Dispositions essentielles de la décision-cadre.....	10
2.2.1.	État d'avancement de la mise en oeuvre de la décision-cadre: Tableau 1.....	10
2.2.2.	Infractions liées aux instruments de paiement (article 2): Tableau 2.....	11
2.2.3.	Infractions liées à l'utilisation de l'informatique (article 3): Tableau 3	13
2.2.4.	Infractions liées aux équipements spécialement adaptés (article 4): Tableau 3.....	13
2.2.5.	Sanctions (article 6): Tableau 4.....	14
2.2.6.	Compétence juridictionnelle (article 9): Tableau 5.....	16
2.2.7.	Responsabilité des personnes morales et sanctions à leur encontre (articles 7 et 8): Tableau 6.....	17
3.	Conclusions	18
3.1.	Généralités	18
3.2.	Observations particulières.....	19
	Annexe I	22

1. INTRODUCTION

1.1. Introduction

1.1.1. Lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces

C'est dans le but de garantir dans toute l'Union une protection uniforme et renforcée du droit pénal contre la fraude et la contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces que le Conseil a arrêté sa décision-cadre du 28 mai 2001.

En vertu de l'article 14 de la décision-cadre du Conseil du 28 mai 2001¹ concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces, la Commission doit établir un rapport sur les mesures prises par les États membres pour se conformer à la décision-cadre.

1.1.2. Obligation d'élaborer un rapport d'évaluation

L'article 14 de la décision-cadre du 28 mai 2001 invite les États membres à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses dispositions au plus tard le 2 juin 2003. Les États membres sont tenus de communiquer, dans les mêmes délais, au Secrétariat général du Conseil, à la Commission et à la Banque centrale européenne le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations que leur impose la décision-cadre. Le 2 septembre 2003 au plus tard, le Conseil doit avoir vérifié, sur la base d'un rapport établi à partir de ces informations et d'un rapport écrit de la Commission, dans quelle mesure les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la décision-cadre.

Cependant, le 2 juin 2003, aucun État membre n'avait encore notifié à la Commission les mesures prises pour transposer la décision-cadre. Un rapport établi sur ces bases n'aurait guère eu de sens. La Commission a donc jugé opportun de reporter l'élaboration du rapport jusqu'à réception de (presque) toutes les contributions (le tableau 1 indique la date de réception des contributions nationales).

Les rapports établis en vertu de l'article 14 de la décision-cadre sont la principale source d'information de la Commission. La valeur du présent rapport dépend donc largement de la qualité et de la ponctualité des informations d'origine nationale transmises à la Commission.

1.2. Méthode et critères d'évaluation pour la décision-cadre

1.2.1. Décisions-cadres fondées sur l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne et directives fondées sur l'article 249 du traité CE

La décision-cadre est fondée sur le traité sur l'Union européenne (TUE), et notamment son article 31, point e), et son article 34, paragraphe 2, point b).

¹ JO L 149 du 2.6.2001, p. 1.

En vertu de l'article 34 TUE, *"les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens"*.

L'instrument juridique le plus comparable à la décision-cadre est la directive². Les deux instruments lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. En revanche, les décisions-cadres n'entraînent aucun effet direct. Nombre de directives contiennent une disposition qui oblige les États membres à faire rapport sur leur mise en oeuvre et la Commission à élaborer un "rapport de synthèse" sur le même sujet³. Ces rapports permettent aux institutions communautaires, comme le Conseil et le Parlement européen, d'évaluer la mesure dans laquelle les États membres ont transposé les dispositions des directives et ainsi de contrôler les progrès accomplis dans un domaine d'intérêt communautaire déterminé. Les directives d'harmonisation, notamment, font l'objet d'une évaluation de la Commission sur la mesure dans laquelle les États membres ont respecté leurs obligations. Cette évaluation peut déboucher sur une décision de la Commission d'engager une procédure d'infraction contre l'État membre qui n'aurait pas respecté ses obligations dans une mesure suffisante⁴.

L'objectif général de la décision-cadre est de faire en sorte que le droit pénal assure, dans l'Union européenne, un niveau homogène de protection des moyens de paiement autres que les espèces contre la fraude et la contrefaçon, moyennant des mesures arrêtées par les États membres, comme la définition des agissements punissables⁵ et l'adoption de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives⁶. Chaque État membre est invité à prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions visées aux articles 2, 3, 4 et 5⁷. On peut en conclure que la décision-cadre couvre différents sujets ayant trait au droit pénal substantiel national ainsi que d'autres questions, comme celle de la compétence juridictionnelle nationale.

La décision-cadre oblige en particulier les États membres à mettre leurs définitions nationales d'infractions spécifiques de fraude et de contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces en conformité avec les dispositions des articles 2, 3 et 4 de la décision. Les États membres sont également tenus de faire en sorte que soient appliquées des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives garantissant un niveau uniforme de dissuasion. Plus particulièrement, ils doivent prendre les mesures nécessaires pour rapprocher les dispositions nationales de droit pénal dans la mesure voulue par la décision-cadre afin d'assurer, dans toute l'Union européenne, un degré équivalent de protection pénale contre la fraude et la contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces. En l'état actuel des

² Article 249 du traité CE.

³ Voir par exemple le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en oeuvre de la législation communautaire en matière de déchets directive 75/442/CEE relative aux déchets, directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux, directive 75/439/CEE relative aux huiles usagées et directive 86/278/CEE relative aux boues d'épuration pour la période (1995 - 1997) (COM(1999) 752 final).

⁴ Article 226 du traité CE.

⁵ Articles 2, 3 et 4.

⁶ Article 6.

⁷ Article 9.

traités, la Commission ne peut pas saisir la Cour de justice pour contraindre un État membre à transposer une décision-cadre.

D'une manière générale, la décision-cadre est l'instrument le mieux adapté pour une meilleure harmonisation des définitions de certaines infractions en matière de contrefaçon puisqu'elle a pour vocation de rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres⁸.

1.2.2. Critères d'évaluation

Pour pouvoir déterminer sur la base de critères objectifs si une décision-cadre a été intégralement mise en oeuvre par un État membre, certains critères généraux élaborés à des fins analogues pour les directives doivent être appliqués mutatis mutandis aux décisions-cadres. Il s'agit plus précisément des critères suivants:

1. la forme et les moyens de la transposition doivent être choisis de façon à assurer l'effet utile de la directive, compte tenu de l'objet de celle-ci⁹;
2. il importe que chaque État membre donne aux directives une exécution qui corresponde pleinement à l'exigence de sécurité juridique et traduise par conséquent les termes des directives dans des dispositions internes ayant un caractère contraignant¹⁰;
3. la transposition d'une directive ne requiert pas obligatoirement la transcription exacte de celle-ci dans une disposition juridique expresse de droit national; l'existence de principes juridiques généraux (découlant par exemple de mesures adéquates déjà en vigueur) peut suffire, pour autant que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive et créent une situation juridique suffisamment précise et claire¹¹;
4. les directives doivent être mises en oeuvre dans le délai qu'elles fixent à cet effet¹².

Les deux instruments lient les États membres "quant au résultat à atteindre". On peut considérer que le résultat, juridique ou de fait, doit rendre justice aux intérêts que ces instruments doivent servir en vertu du traité¹³.

⁸ Article 34 (2) (b) TUE.

⁹ Voir la jurisprudence concernant la mise en oeuvre des directives: affaire 48/75 Royer [Recueil 1976, pages 497 à 518].

¹⁰ Voir la jurisprudence concernant la mise en oeuvre des directives: affaire 239/85 Commission contre Belgique [Recueil 1986, pages 3645 à 3659]. Voir aussi affaire 300/81 Commission contre Italie [Recueil 1983, pages 449 à 456].

¹¹ Voir la jurisprudence concernant la mise en oeuvre des directives, par exemple: affaire 29/84 Commission contre Allemagne [Recueil 1985, pages 1661 à 1673].

¹² Voir la jurisprudence concernant plus spécifiquement la mise en oeuvre des directives, par exemple: affaire 52/75 Commission contre Italie [Recueil 1976, pages 277 à 284]; voir, en général, les rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire, par exemple: COM(2001) 309 final.

¹³ PJG Kapteyn et P. Verloren van Themaat "Introduction to the Law of the European Communities", troisième édition, 1998, page 328.

L'évaluation générale, prévue au chapitre 2, de la mesure dans laquelle les États membres se sont conformés à la décision-cadre, doit être autant que possible fondée sur les critères précités.

1.2.3. Contexte de l'évaluation

À titre d'observation préliminaire, on rappellera le contexte et les suites (juridiques) du rapport d'évaluation. Comme on l'a déjà indiqué, la Commission peut, dans le cadre du premier pilier, engager une procédure d'infraction contre un État membre. Étant donné qu'elle n'a pas cette faculté dans le cadre du TUE, il va de soi que le présent rapport a une autre nature et vise d'autres objectifs qu'un rapport sur la mise en oeuvre par les États membres d'une directive relevant du premier pilier. Toutefois, puisque la Commission est pleinement associée aux travaux dans les domaines relevant du troisième pilier¹⁴, il paraît logique de la charger de l'évaluation factuelle des mesures d'application, afin de permettre au Conseil d'évaluer la mesure dans laquelle les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre.

1.3. Objet du présent rapport

Le rapport doit d'abord permettre au Conseil d'apprécier dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre. Il doit aussi permettre à d'autres institutions, en particulier le Parlement européen, d'évaluer le niveau de protection pénale des moyens de paiement autres que les espèces sur la base des mesures prises par les États membres.

En ce qui concerne les observations préliminaires ci-dessus, le rapport rassemble des renseignements factuels concernant surtout les dispositions essentielles de la décision-cadre et il fournit des informations devant permettre d'évaluer les progrès de la transposition. Bien que la Commission ne puisse saisir la Cour de Justice pour obliger un État membre à transposer la décision-cadre, la Cour peut être saisie d'un différend entre deux États membres concernant l'interprétation ou l'application (y compris la transposition) de ladite décision-cadre¹⁵. L'exercice de ce droit de recours requiert des bases factuelles solides, que le présent rapport est censé aider à constituer.

¹⁴ Article 36, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

¹⁵ Article 35, paragraphe 7, TUE.

2. MESURES NATIONALES VISANT À APPLIQUER LA DÉCISION -CADRE

2.1. Impact de la décision-cadre

L'objectif de la décision-cadre est de faire en sorte que les fraudes et contrefaçons impliquant des moyens de paiement autre que les espèces, quels qu'ils soient, soient érigées en infractions pénales passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans tous les États membres.

En application de la décision-cadre, les États membres doivent prendre plusieurs grandes catégories de mesures visant à renforcer la protection pénale des moyens de paiement autres que les espèces. Ces catégories sont les suivantes.

- (1) L'article 1^{er} contient les définitions centrales de la décision-cadre. Le point a) définit les "*instruments de paiement* (autres que les espèces)" comme incluant tous les instruments de paiement à l'exception des billets de banque et des pièces. La définition de la "*personne morale*" est empruntée au second protocole de la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes¹⁶.
- (2) L'article 2 décrit les différents types de comportement que la décision-cadre propose d'ériger en infractions pénales dans tous les États membres en tant qu'"*infractions liées à des instruments de paiement*". Chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les types de comportement décrits soient considérés comme des infractions pénales au moins lorsqu'ils sont en rapport avec les instruments de paiement énumérés à l'article 1^{er} de la décision-cadre. L'introduction dans l'alinéa introductif de l'adjectif "*intentionnel*" en fait une caractéristique commune à tous les comportements décrits aux points suivants de l'article. Le point (a) correspond aux cas de vol de chèques, cartes de crédit et autres cartes. Le point (b) couvre la fabrication de cartes entièrement fausses, ainsi que la falsification de cartes existantes en vue d'une utilisation frauduleuse. Le point (c) correspond à la réception, la vente, la transmission, etc., d'instruments de paiement faux ou falsifiés, ainsi que d'instruments authentiques volés ou utilisés sans l'autorisation de leur titulaire légitime en vue d'une utilisation frauduleuse. Le point (d) couvre l'utilisation effective des instruments de paiement visés aux points a) ou b).
- (3) L'article 3, qui vise les infractions habituellement commises dans un environnement informatique, a un champ d'application similaire à celui décrit dans la recommandation du Conseil de l'Europe No R (89) 9 sur la criminalité en relation avec l'ordinateur (pages 37-38; principes directeurs adressés aux législateurs nationaux). Ces actes constituent des infractions pénales lorsqu'ils ont été commis intentionnellement.
- (4) L'article 4 couvre les infractions, commises intentionnellement, liées à des "équipements spécifiquement adaptés" en vue de préparer ou de commettre un des comportements criminels décrits précédemment.

¹⁶ JO C 221 du 19.7.1997, p. 11.

- (5) La décision-cadre étend également la portée des infractions visées aux articles 2, 3 et 4: “*responsabilité pénale individuelle*” et “*tentatives criminelles*”. L’article 5 s’applique aux formes accessoires de comportement criminel en élargissant l’incrimination à toute personne qui participerait ou inciterait à la commission des actes précédemment décrits. Les États membres sont invités à prendre les mesures nécessaires pour que la participation ou l’incitation aux infractions visées aux articles 2, 3 et 4 et la tentative de commettre les agissements visés à l’article 2, points a), b) et d), ainsi qu’à l’article 3, soient punissables.
- (6) Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les agissements visés aux articles 2 à 5 soient assortis de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives comprenant, au moins dans les cas graves, des peines privatives de liberté pouvant justifier une extradition (article 6). En ce qui concerne les personnes morales, les dispositions prévues sont inspirées de celles de la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes¹⁷, du deuxième protocole à cette convention et de la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l’UE¹⁸. Pour mettre leur législation en conformité avec ces règles, les États membres conservent une certaine marge de manoeuvre pour déterminer la nature et la sévérité des sanctions qui peuvent être appliquées. Il n’est pas nécessaire que celles-ci impliquent systématiquement la privation de liberté: des amendes peuvent également être infligées en plus ou en lieu et place de l’emprisonnement. C’est aux États membres qu’il appartient de fixer, sur la base de leurs propres traditions juridiques, les critères qui détermineront la gravité d’une infraction.
- (7) Chaque État membre est tenu de prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des agissements visés aux articles 2 à 5 de la décision-cadre, à l’exception de l’infraction visée à l’article 2, point a), commis pour leur compte par toute personne qui exerce un pouvoir de direction en leur sein, ainsi que de la participation à la commission de cette infraction en qualité de complice ou d’instigateur ou de la tentative de commettre les infractions visées à l’article 7, paragraphe 1.
- (8) Chaque État membre est tenu de prendre les mesures nécessaires pour qu’une personne morale tenue pour responsable au sens de l’article 7 soit passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (article 8). Cet article s’inspire de l’article 4 de la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes¹⁹. En ce qui concerne les personnes morales, la notion de responsabilité pénale des personnes morales n’existe pas dans le droit de certains États membres. C’est pourquoi l’article 8 n’impose

¹⁷ JO C 316 du 27.11.1995

¹⁸ JO C 195 du 25.6.1997.

¹⁹ En juin 1997, un second protocole à la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (convention PIF), du 27 septembre 1996, a été adopté. Il contient des dispositions érigeant en infraction pénale le blanchiment du produit de la corruption et introduisant la responsabilité des personnes morales en cas de fraude, de corruption active et de blanchiment de capitaux et la possibilité de confiscation.

pas que les sanctions, qu'il s'agisse d'amendes ou d'autres mesures du type de celles énumérées à l'article 8, soient de nature pénale.

- (9) Étant donné la nature internationale de la fraude concernant les moyens de paiement autres que les espèces, celle-ci ne peut être combattue efficacement que si les règles de compétence juridictionnelle et d'extradition sont suffisamment claires pour empêcher que les personnes incriminées puissent échapper aux poursuites. C'est pourquoi l'article 9 s'inspire de diverses dispositions relatives à la compétence juridictionnelle de la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, du protocole de cette Convention et de la Convention sur la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires d'États membres de l'Union européenne. Le paragraphe 1 définit une série de critères d'attribution de la compétence juridictionnelle aux autorités judiciaires et de répression nationales pour la poursuite des infractions visées dans la décision-cadre. Un État membre dispose de la compétence juridictionnelle dans trois situations:
- (a) lorsque l'infraction est commise, totalement ou en partie, sur son territoire, indépendamment du statut ou de la nationalité de la personne impliquée (principe de territorialité);
 - (b) lorsque l'auteur de l'infraction est un ressortissant de cet État membre (principe de la personnalité active). Le critère du statut signifie que la compétence juridictionnelle peut être établie indépendamment de la *lex locus delicti* ;
 - (c) lorsque l'infraction a été commise au bénéfice d'une personne morale ayant son siège sur le territoire de cet État membre.

Toutefois, les traditions juridiques des États membres ne reconnaissant pas toutes la compétence juridictionnelle extraterritoriale, les États membres peuvent limiter leur compétence juridictionnelle à la première des trois situations évoquées. Ils peuvent aussi, en ce qui concerne les deux autres situations, ne reconnaître leur compétence juridictionnelle que lorsque certaines circonstances ou conditions spéciales sont réunies.

L'article 10 prend en compte le fait que certains États membres, à la date d'adoption de la décision-cadre, n'extradaient pas leurs propres ressortissants et son objectif est de faire en sorte que les personnes suspectées d'activités frauduleuses concernant les moyens de paiement autres que les espèces n'échappent pas aux poursuites parce que leur extradition est refusée en raison de leur nationalité.

À cet égard, on notera que dans la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres²⁰, adoptée postérieurement à la décision-cadre concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces, la nationalité ne peut pas constituer un motif de refus, à l'exception temporaire de l'Autriche.

²⁰

JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

- (10) L'article 11 a pour objet de promouvoir la coopération et l'assistance juridique mutuelle entre États membres dans le domaine de la lutte contre la fraude et la contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces. Les États membres n'ont pas fourni d'informations sur l'application des arrangements ou accords actuels dans ce domaine.

2.2. Dispositions essentielles de la décision-cadre

2.2.1. État d'avancement de la mise en oeuvre de la décision-cadre: Tableau 1.

Tableau 1

Le rapport est basé sur les informations communiquées à la Commission, complétées si nécessaire – et si possible – par d'autres échanges avec les points de contact nationaux. L'information fournie par les États membres varie considérablement, en particulier sous l'angle de l'exhaustivité. Certains États membres ont communiqué toute la législation nationale, sans l'accompagner d'explications, laissant à la Commission le soin de repérer celles des dispositions nationales censées transcrire les exigences de la décision-cadre; d'autres États membres ont donné plus de détails sur le contexte général et le calendrier d'entrée en vigueur.

L'Autriche, la Belgique, la Grèce et le Luxembourg ont répondu à la Commission sans envoyer de législation. L'Autriche a informé la Commission que la procédure législative serait parvenue à son terme à la fin de 2003. La Belgique a estimé que sa législation nationale était déjà conforme à la décision-cadre et que des mesures de transposition étaient donc inutiles. Elle n'a cependant pas communiqué à la Commission les textes pertinents de la législation en vigueur. La Grèce a informé la Commission qu'un comité spécial d'élaboration de la législation devait remettre son travail vers la mi-juillet 2003. Le Luxembourg a affirmé que le projet législatif serait prêt en octobre 2003. Quant au Danemark et au Portugal, ils n'ont pas répondu à la Commission.

Neuf États membres (Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède et Royaume-Uni) ont communiqué à la Commission le texte des dispositions transposant dans leur droit interne les obligations imposées par la décision-cadre. La Finlande a transmis une note sur les modifications de la législation qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2003 pour se conformer aux obligations de la décision-cadre, accompagnée d'extraits de la législation concernée. La France a adressé à la Commission une note décrivant les nouvelles dispositions nationales spécialement adoptées pour se conformer aux articles 2 à 12 de la décision-cadre, plus des extraits du code pénal relatifs aux diverses infractions. Ces dispositions sont déjà en vigueur. L'Allemagne a communiqué le texte complet des dispositions transposant les diverses exigences résultant de la décision-cadre ainsi qu'une brève analyse des dispositions nationales. L'Italie a fourni un court tableau de transposition sur les articles 2, 3, 4 et 7 ainsi que des extraits de son code pénal. L'Irlande a communiqué un tableau de transposition détaillant les dispositions spécifiques de la législation irlandaise couvrant les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 de la décision-cadre. Les Pays-Bas ont adressé à la Commission les modifications de leur code pénal introduites en vue de lutter contre la fraude et la contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces, plus un tableau des dispositions néerlandaises couvrant les articles 2 à 9 de la décision-cadre. Cette législation n'est pas encore entrée en vigueur. L'Espagne a remis un rapport exhaustif sur sa législation nationale

couvrant tous les articles de la décision-cadre qui doivent être transposés, ainsi que sur la préparation des nouvelles mesures destinées se conformer aux articles 2 à 7. La Suède a transmis à la Commission plusieurs chapitres volumineux sur sa législation pénale (chapitre 8 sur le vol, le vol aggravé et les autres formes d'appropriation illicite, chapitre 9 sur la fraude et autres formes d'actes malhonnêtes, etc.), sans plus d'explications. Le Royaume-Uni a communiqué en détail sa législation.

Dans la mesure du possible, ces projets de législation ont cependant été pris en compte dans les paragraphes 2.2.2 – 2.2.6.

En ce qui concerne plus particulièrement la transposition de l'article 7 sur la responsabilité des personnes morales en tant qu'auteurs, instigateurs ou complices des agissements visés aux articles 2 à 4, les tentatives de commettre les infractions visées à l'article 2, points a), b) et d), et à l'article 3, et les sanctions correspondantes visées à l'article 8, la Commission n'a pas reçu les informations pertinentes.

De plus, tous les États membres n'ont pas transmis à la Commission le texte des dispositions nationales transposant la décision-cadre: La Belgique a répondu qu'aucune nouvelle initiative législative n'était nécessaire au motif que les dispositions pertinentes existaient déjà, mais sans pour autant transmettre les textes en vigueur à la Commission. L'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni ne voyaient pas non plus la nécessité d'adopter de nouvelles dispositions visant spécifiquement à se conformer à la décision-cadre, et se sont également abstenus de communiquer à la Commission des informations sur la législation pertinente en vigueur.

2.2.2. *Infractions liées aux instruments de paiement (article 2): Tableau 2*

Alors que l'article 1^{er} de la décision-cadre formule les définitions des instruments de paiement et des personnes morales, l'article 2 énonce que l'obligation minimale consistant à ériger en infraction les agissements décrits s'applique lorsqu'ils sont commis en relation avec certains types d'instruments de paiement. L'article 2 décrit dans un langage clair et précis les agissements qui doivent être rendus punissables par la législation nationale.

Les États membres utilisent des notions ou définitions très générales du vol, du vol aggravé ou d'autres formes d'appropriation illicite pour couvrir les dispositions de l'article 2, point a). En ce qui concerne la contrefaçon ou falsification d'instruments de paiement visée à l'article 2, point b), ils utilisent la contrefaçon, la falsification et l'altération d'instruments de paiement. La plupart des États membres limitent la criminalisation de la fraude aux instruments de paiement mentionnés à titre d'exemples à l'article 1^{er}. L'Italie est le seul pays qui, dans sa législation nationale, a érigé en infraction pénale la fraude portant sur les ordres de paiement, un instrument qui n'était pas mentionné dans la liste. La France, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni ont opéré dans leurs législations nationales une distinction entre la contrefaçon, d'une part, et l'altération, d'autre part. La législation pénale espagnole ne prévoit pas de sanctions pour l'altération frauduleuse d'instruments de paiement, mais seulement pour la contrefaçon.

Cinq États membres (La France, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni) criminalisent explicitement les agissements consistant à recevoir, obtenir, transporter,

vendre ou céder à un tiers des instruments de paiement, ou à détenir ces derniers, dans les conditions visées à l'article 2, point c), de la décision-cadre.

Le comportement consistant à obtenir, se procurer, vendre ou céder à un tiers des instruments de paiement faux, falsifiés, volés ou obtenus illégalement est déjà sanctionné par le droit pénal allemand et le transport et la détention sont couverts par la législation générale. Si l'instrument a été obtenu en commettant une infraction pénale, l'auteur peut être poursuivi pour appropriation (articles 151(5), 146(1)(2), 152a(1)(2) du code pénal), contrefaçon (articles 151(5), 146(1)(1), 152a(1)(1), 267(1), 269(1) et 270 du code pénal), vol ou détournement (articles 242 et 246 du code pénal), recel d'objets volés (article 259 du code pénal) ou blanchiment de capitaux (article 261 du code pénal). D'autre part, si l'auteur cherche à utiliser l'instrument de paiement, il peut être poursuivi sur la base de l'article 263 du code pénal, et la tentative de mettre des instruments de paiement en circulation est sanctionnée par l'article 147 du code. Si l'auteur prétend qu'un tiers a commis ou tenté de commettre l'infraction principale, il peut être poursuivi comme coauteur (en vertu de l'article 25(2) du code pénal) ou pour aide et complicité (article 27(1)). De plus, certains cas impliquant le transport ou la détention d'eurochèques, de cartes de crédit et de cartes d'eurochèques faux ou falsifiés relèvent de l'infraction d'offre en vente (article 152a (1)(2) du code pénal). Selon la jurisprudence, cela suppose de proposer clairement la vente de l'objet. Dans certains cas, la qualification juridique de l'infraction peut être modifiée au cours du procès.

L'Allemagne a qualifié l'acte de transport d'*assistance* au comportement visé par l'article 2, point c), ce qui a des conséquences sur le niveau des sanctions encourues. D'autres États membres ont transposé l'article 2, point c), de la décision-cadre en des termes plus généraux ou ont un droit pénal qui définit déjà l'agissement incriminé en des termes plus généraux (l'Espagne par exemple). En Suède, ce comportement est qualifié d'aide à l'enlèvement ou à la cession.

La France, l'Italie, l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni définissent spécifiquement la détention, à des fins frauduleuses, d'un instrument de paiement faux ou falsifié comme un acte criminel. La plupart des États membres²¹ distinguent explicitement l'«obtention» de la «détention». L'Espagne ne définit pas spécifiquement la «détention» comme un acte criminel relevant de l'article 2, point c).

Dans leur majorité, les États membres ont également érigé en infraction l'utilisation frauduleuse de faux instruments de paiement autres que les espèces, parfois dans un contexte plus large que celui décrit à l'article 2, point d). Dans certains d'entre eux, l'utilisation frauduleuse, c'est-à-dire visant à porter préjudice par tromperie, est sanctionnée par les dispositions légales couvrant la fraude en général et des dispositions complémentaires liées: c'est le cas en France (*escroquerie*), en Espagne (*estafa*), en Allemagne (*betrug*) et en Italie (*truffa*). L'Italie possède également un article traitant spécialement de l'utilisation frauduleuse des cartes de crédit. La

²¹

Les Pays-Bas envisagent d'introduire une disposition en ce sens (couvrant à la fois obtention et détention) dans leur législation (art 226 § 2), Pour le moment, le texte est à l'état de projet.

Finlande a un code pénal qui définit une notion large de l'usage frauduleux de faux instruments de paiement²².

L'utilisation frauduleuse visée à l'article 2, point d), n'est pas couverte par les dispositions du code pénal suédois.

Certains États membres estiment, sur la base de dispositions à la formulation générale ou de l'utilisation de définitions, termes ou concepts généraux, que leur législation nationale est conforme à la décision-cadre. Un des critères d'évaluation susmentionnés indique que l'existence de principes juridiques généraux (découlant par exemple de mesures adéquates déjà en vigueur) peut suffire, pour autant que ces principes garantissent l'application de l'instrument législatif d'une manière suffisamment claire et précise. En matière de clarté et de précision, il ne fait aucun doute que les États membres qui ont introduit explicitement dans leur code pénal l'infraction qui doit être sanctionnée en vertu de l'article 2 se sont conformés sur ce point à la décision-cadre.

L'article 2 est ou sera très bientôt transposé par la majorité des États membres dans leur législation pénale nationale, comme l'indique le tableau 2.

2.2.3. *Infractions liées à l'utilisation de l'informatique (article 3): Tableau 3*

La France, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont indiqué que leurs législations pénales respectives garantissaient que les infractions liées à l'utilisation de l'informatique visées par l'article 3 faisaient l'objet de sanctions effectives. Les États membres se sont conformés à cet article soit en modifiant leur code pénal dans le sens voulu (France, Finlande et Irlande), soit en recourant à une définition large de la fraude (l'Espagne et l'Allemagne notamment) qui inclut l'altération illicite du fonctionnement d'un programme ou système informatique ou l'introduction, l'altération, l'effacement ou la suppression de données informatiques. Le code pénal suédois ne contient pas de dispositions sanctionnant les agissements visés par l'article 3.

2.2.4. *Infractions liées aux équipements spécialement adaptés (article 4): Tableau 3*

La France, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont une législation pénale qui couvre toutes les infractions visées à l'article 4. Certains États membres, comme l'Irlande, ont introduit des notions plus générales, alors que d'autres (dont l'Espagne) se reposent sur des dispositions de leur législation au libellé très général et large pour se conformer à cet article.

En particulier, d'autres États membres ont introduit dans leur législation nationale des références spécifiques aux programmes informatiques spécialement conçus pour

²²

L'acte est punissable sur la base du chapitre 37, article 8(1)(1) du code pénal. Les commentaires du code précisent que la disposition est en principe appliquée sans faire de différence selon la façon dont le moyen de paiement est entré en possession de l'utilisateur. L'élément déterminant est son utilisation sans la permission du propriétaire légal, ou sans droits légitimes dans les cas où aucun propriétaire légal n'existerait. Telle serait par exemple la situation pour un instrument de paiement produit de la contrefaçon. La disposition s'applique donc à l'utilisation d'instruments de paiement, qu'ils soient volés, faux ou falsifiés.

commettre l'une ou l'autre des infractions visées à l'article 2, point b), et ce pour se conformer aux dispositions de l'article 4.

La France a modifié son code pénal pour se conformer à l'article 4. Les législations actuelles de l'Allemagne et de l'Espagne²³ semblent respecter les exigences de l'article 4. Les Pays-Bas s'y seront conformés dès que leur projet législatif entrera en vigueur. Les législations de l'Irlande et de la Suède ne contiennent pas de dispositions particulières visant à se conformer à l'article 4.

2.2.5. *Sanctions (article 6): Tableau 4*

Dans leur majorité, les États membres ont fait le nécessaire pour se conformer à l'obligation, imposée par l'article 6²⁴, de faire en sorte que les agissements visés aux articles 2 à 4 soient assortis de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives comprenant, au moins dans les cas graves, des peines privatives de liberté pouvant justifier une extradition.

Si l'on excepte l'Espagne (qui n'a pas prévu de sanctions pour l'altération d'instruments de paiement), la majorité des États membres a assorti les infractions visées aux articles 2, 3 et 4 de peines d'emprisonnement (voir tableau 4). La France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et la Suède ont adapté leur législation en autorisant l'extradition pour les infractions visées aux articles 2, 3 et 4. La législation du Royaume-Uni ne prévoit pas l'extradition pour les infractions visées par l'article 4.

Comme le montre le tableau 4, les méthodes utilisées pour transposer l'article 6, qui traite des sanctions pénales, sont très hétérogènes.

Huit États membres prévoient la peine d'emprisonnement maximum pour les agissements visés par l'article 2 : la France prévoit un maximum de sept ans de prison pour la contrefaçon, la réception et l'utilisation frauduleuse ; l'Italie, un maximum de huit ans pour la réception ; l'Allemagne, un maximum de 10 ans pour la réception et l'usage frauduleux de faux instruments de paiement ; l'Irlande un maximum de dix ans pour le vol, la réception, la contrefaçon/falsification et l'utilisation de faux instruments; les Pays-Bas, sept ans ; l'Espagne sanctionne la contrefaçon d'une peine d'emprisonnement allant de huit ans (minimum) à douze ans (maximum); en Suède, une peine maximum de dix ans sanctionne le vol, la falsification et la réception, uniquement si l'infraction est "grave". Le Royaume-Uni prévoit un maximum de dix ans d'emprisonnement pour contrefaçon et recel.

Certains États membres ne prévoient que des peines d'emprisonnement, d'autres associent emprisonnement et amendes.

La France prévoit une peine d'emprisonnement associée à une amende. L'Italie, l'Irlande et les Pays-Bas offrent le choix entre prison, amende ou une combinaison des deux. La Finlande et l'Allemagne offrent le choix entre prison et amende. Pour les infractions visées par l'article 2, points b), c) et d), le montant de la sanction

²³ Le code pénal espagnol couvre (article 400) la «fabrication» et la «détention» de ces moyens et outils. Pas de mention spécifique des actes consistant à recevoir, obtenir, vendre ou céder à un tiers ou à détenir illégalement ces moyens.

²⁴ NB. Dans certains États membres comme les Pays-Bas, les formalités nationales d'adoption de certains aspects de cette législation sont encore en cours.

pécuniaire est variable, sans limite préétablie (Irlande) ou jusqu'à 750.000 euros (France). Les amendes peuvent aussi être calculées en fonction des caractéristiques individuelles du condamné (en Espagne par exemple). Dans de nombreux pays, le *système de l'amende fixe* traditionnel a progressivement été remplacé par le *système des jours-amendes*. Dans le *système traditionnel*, le juge fixe simplement à un certain montant l'amende infligée. Le *système des jours-amendes* requiert quant à lui deux étapes. Dans un premier temps, le juge décide du nombre de jours de privation de liberté qu'appellerait la gravité de l'infraction si elle était sanctionnée par une peine d'emprisonnement (cette détermination ne prend donc pas en compte les caractéristiques individuelles de la personne condamnée). Dans un second temps, le juge fixe un montant journalier donné en fonction du revenu (et/ou des autres ressources) de l'auteur de l'infraction. Même si certains pays (Belgique, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni notamment) conservent le système traditionnel, le *système des jours-amendes* gagne régulièrement du terrain dans la majorité des États-membres. Les deux systèmes coexistent dans quelques pays, applicables parfois suivant le type de délit en cause (cas de la France, de la Finlande et de la Grèce). Dans le *système de l'amende fixe*, le montant minimum de l'amende peut être très faible dans certains pays (10 euros voire moins en Belgique, France, Finlande et Italie) et nettement plus élevé dans d'autres (720 euros au Royaume-Uni). Des écarts similaires sont observables au niveau des montants maximums, plutôt faibles en Finlande (115 euros) et extrêmement élevés en France (750.000). Dans le *système des jours-amendes*, le minimum est en général de l'ordre de 5 jours ou moins, à l'exception de la Suède (30 jours), et le maximum varie de 4 à 5 mois (Finlande et Suède) à un an (Allemagne et France) et à deux ans (Grèce et Espagne).

Certains États membres opèrent une distinction en fonction du degré de gravité pour les infractions visées par l'article 2 (Espagne, Suède et Finlande). La législation espagnole ne prévoit pas de peine pour l'altération d'instruments de paiement et aucune sanction ne peut donc être imposée. La Suède prévoit par exemple la possibilité de peines allégées pour les « infractions mineures de vol, falsification, fraude et réception ». La plupart des États membres considèrent également que les agissements visés par l'article 4 appellent des sanctions plus légères que ceux visés par les articles 2 et 3. Enfin, les peines encourues pour les agissements mentionnés à l'article 3 sont elles-mêmes plus légères que celles encourues pour les agissements de l'article 2.

L'évaluation portant sur la nature suffisamment dissuasive des sanctions que peuvent imposer les États membres semble, dans une phase préliminaire, devoir déboucher sur une réponse positive : en effet, presque tous les États membres ont prévu des peines d'emprisonnement pour les agissements visés par l'article 2. Cependant, la probabilité de détecter les comportements criminels, le type de poursuites (poursuites obligatoires ou facultatives) et les pratiques en matière de condamnations judiciaires propres à chaque État membre ont indubitablement une incidence sur l'appréciation des sanctions, en particulier sur l'évaluation de leur caractère réellement dissuasif et effectif.

Tous les États membres, dans la mesure où ils prévoient des sanctions pour les infractions visées aux articles 2, 3 et 4, disposent dans leur législation pénale de dispositions générales couvrant la participation, l'incitation et la tentative au sens de l'article 5.

Les *actes préparatoires* ne semblent être généralement sanctionnés qu'en Suède, tous les autres États membres ne réprimant ces actes que pour des délits spécifiques. En ce qui concerne les *tentatives*, elles sont en général sanctionnées dans tous les pays dans le cas des infractions graves; les tentatives de *délit mineur* étant elles-mêmes généralement punies dans une majorité de pays, bien que certains pays ne le sanctionnent que dans les cas expressément prévus. En Belgique, les tentatives de délits mineurs relevant de la "contravention" sont sanctionnées en application d'une législation spécifique. Ce n'est qu'en France que la *peine* est identique pour la tentative et pour la réalisation de l'infraction. Les autres États membres prévoient une atténuation de la peine, obligatoire (Finlande, Italie et Pays-Bas) ou à la discrétion du tribunal (Allemagne et Royaume-Uni). Au niveau des États membres, le *modèle unitaire de participation* n'existe qu'en Italie. Même si tous les autres pays suivent le *modèle distinguant l'auteur du complice*, ils peuvent être scindés en deux groupes : d'une part, les pays considérant auteur et complice comme également responsables tout en autorisant une différenciation au niveau de la peine (France, Italie, Finlande et Royaume-Uni) et, d'autre part, les pays prévoyant une atténuation de la peine au moins pour les complices, soit obligatoirement (Belgique, Allemagne et Espagne), soit à la discrétion du tribunal (Suède).

Dans leurs dispositions nationales visant à lutter contre la fraude et la contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces, de nombreux États membres font référence aux dispositions générales de leur droit national applicables en matière de participation, d'incitation et de tentative. Dans certains États membres, ces dispositions générales s'appliquent (automatiquement) aux délits de contrefaçon (en Finlande, Italie, Irlande, Espagne et Royaume-Uni notamment).

2.2.6. *Compétence juridictionnelle (article 9): Tableau 5*

Il apparaît que la majorité des États membres respectent les obligations imposées par l'article 9, paragraphe 1, points a) et b).

L'Italie se conforme aux obligations du point a) et, avec quelques exceptions, à celles du point b) : en vertu de la législation italienne, un ressortissant qui a commis à l'étranger un crime pour lequel la législation nationale prescrit une peine d'emprisonnement de trois ans au moins doit être jugé et condamné conformément à la loi s'il se trouve sur le territoire national ; pour les crimes pour lesquels la peine de privation de liberté prescrite est d'une durée inférieure, l'auteur peut être poursuivi à l'initiative du ministre de la justice ou sur requête ou plainte de la victime. La Suède et la Finlande ont déclaré qu'elles ne se conformeraient pas aux dispositions de l'article 9, paragraphe 1, point c), dispositions qui ne sont pas couvertes par la législation espagnole. Il ressort de la législation allemande communiquée à la Commission que les obligations résultant de l'article 9 de la décision-cadre sont pour l'essentiel couvertes par les articles 3 et suivants du code pénal ; lorsque l'infraction n'est pas couverte par l'article 6, paragraphe 7, du code pénal (actes commis contre des intérêts légaux faisant l'objet d'une protection internationale), les dispositions régissant la compétence juridictionnelle de l'article 9, paragraphe 1, point c), de la décision-cadre ne doivent pas être appliquées (décision conforme aux paragraphes 2 et 3). Conformément aux principes généraux du droit applicables dans les juridictions du Royaume-Uni, les tribunaux ont compétence pour juger les infractions commises en tout ou en partie sur le territoire du Royaume-Uni. En Angleterre et au Pays de Galles, des dispositions légales spéciales régissent les infractions de fraude et contrefaçon énumérées à l'article 1^{er} du Criminal Justice Act 1993. Les tribunaux

anglais et gallois ont compétence pour juger ces infractions si un « *évènement pertinent* » (au sens de l'article 2 de la loi de 1993) a eu lieu en Angleterre ou au Pays de Galles. Des règles similaires sont appliquées dans le cas de l'Irlande du Nord en vertu des articles 38 à 41 du Criminal Justice (Northern Ireland) Order 1996. Il n'y a pas d'équivalent législatif en Écosse. Toutefois, en vertu de la « *common law* » écossaise, les tribunaux écossais sont compétents si les principaux éléments constituant l'infraction, ou une partie des éléments de sa réalisation, ont lieu en Écosse. Le Royaume-Uni ne fait pas obstacle à l'extradition de ses ressortissants et n'applique pas en règle générale le principe de la personnalité active, du moins pour le type d'infractions en cause. Le Royaume-Uni n'applique pas non plus la règle de compétence de l'article 9, paragraphe 1, point c). Il a donc procédé à une notification au Secrétariat général du Conseil conformément à l'article 9, paragraphe 3.

2.2.7. *Responsabilité des personnes morales et sanctions à leur encontre (articles 7 et 8):*
Tableau 6

Le libellé des articles 7 et 8, excepté pour les infractions couvertes, reprend les termes des articles 3 et 4 du deuxième protocole du 19 juin 1997 à la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés²⁵. En ce qui concerne la possibilité que lui offre l'article 18, paragraphe 2, du deuxième protocole de ne pas être liée par les articles 3 et 4 de ce protocole pendant cinq ans, l'Autriche a confirmé dans sa déclaration²⁶ qu'elle remplira les obligations qui lui incombent en vertu des articles 8 et 9 de la décision-cadre durant la même période. La législation irlandaise visant à transposer les articles 7 et 8 n'est pas encore entrée en vigueur. L'Espagne prépare un texte destiné à se conformer pleinement à l'article 7. En matière de responsabilité des personnes morales, les agissements visés aux articles 2, points b), c), et d), 3 et 4 de la décision-cadre ne sont pas pris en compte par la législation italienne²⁷. Six États membres (Finlande, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas et Suède) disposent d'une législation qui garantit que les personnes morales peuvent être tenues pour responsables des agissements visés aux articles 2 à 4 commis pour leur compte par des personnes exerçant un pouvoir de direction en leur sein. Ces mêmes États membres ont également pris les mesures nécessaires pour qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsque c'est le défaut de surveillance ou de contrôle de ses dirigeants qui a rendu possible la commission des agissements visés aux articles 2 à 4.

Au Royaume-Uni, la disposition générale relative aux personnes morales est fondée sur l'Interpretation Act 1978 qui, dans son Schedule 1, prévoit que sauf stipulation contraire, le terme « *personne* » dans les statuts d'une société doit être compris comme pouvant signifier « *ensemble de personnes, physiques ou morales* ». Cette disposition s'applique en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse et à toute législation de Westminster applicable en Irlande du Nord. (La législation nord irlandaise prévoit des dispositions similaires à l'article 37 de l'Interpretation (Northern Ireland) Act 1954). Aucune exception n'étant prévue dans les statuts mentionnés dans la Note, les personnes morales sont donc passibles de poursuites pour ces infractions. Toutefois, dans le cas de crimes comme la fraude, la

²⁵ JO C 221 du 19.7.1997, p. 11.

²⁶ Cf. JO L 140 du 14.6.2000, p. 3.

²⁷ Le JO italien (D.L. vol. 8, Juin 2001, n°231) ne prévoit la responsabilité des personnes morales que pour certaines infractions : fraude, lorsqu'elle porte préjudice à l'État, corruption et faux monnayage.

responsabilité ne peut être attribuée à la personne morale que si les agissements son imputables à une personne disposant du niveau d'autorité approprié dans son organisation et des facultés mentales requises. Les lois mentionnées dans la note relative à la transposition prescrivent des peines pour les « personnes » coupables des infractions, et ces peines s'appliquent donc aussi bien aux personnes morales que physiques. Dans le cas des personnes morales, la sanction appropriée est une amende, une sanction qui peut être imposée pour toutes les infractions mentionnées. En outre, les tribunaux du Royaume-Uni sont habilités, en vertu du Company Directors Disqualification Act 1986, à prononcer une interdiction d'exercer lorsqu'une personne est condamnée pour une infraction liée à une société, ce qui lui interdit d'exercer les fonctions de directeur de société, de liquidateur ou de prendre part à la gestion d'une société.

Huit États membres (Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) ont prévu l'imposition d'amendes administratives ou pénales et (parfois) d'autres mesures allant de la liquidation judiciaire à des sanctions administratives ou relevant du droit commercial. Le tableau 6 montre la grande diversité de ces sanctions ou mesures administratives, civiles et pénales.

La France prévoit également la possibilité d'amendes pénales, diverses sanctions d'ordre pénal dont le placement sous contrôle judiciaire pour au moins cinq ans et une mesure spécifique de confiscation. La Finlande prévoit une amende frappant les sociétés et diverses mesures administratives. L'Allemagne dispose d'un système de sanctions administratives qui peuvent être associées à d'autres sanctions, relevant du droit commercial par exemple, pouvant aller jusqu'à la mise en liquidation dans les cas les plus graves. La législation pénale italienne prévoit des amendes et d'autres mesures spéciales, par exemple l'exclusion du bénéfice d'avantages publics. Aux Pays-Bas, les sanctions imposables vont d'une amende pénale pouvant atteindre 454.545 € à des mesures spécifiques comme la confiscation des profits illégalement réalisés. La Suède prévoit des amendes pénales dont le montant peut atteindre trois millions de couronnes suédoises (environ 319 829,42 euros). Les États membres susmentionnés semblent se conformer à l'article 8, qui laisse aux États membres la possibilité d'adopter, en plus des amendes, d'autres mesures spécifiques. À cet égard, le tableau 6 montre aussi que ces États membres ont pris les mesures nécessaires pour assurer que les personnes morales tenues pour responsables en vertu de l'article 7, paragraphe 2, soient passibles de sanctions ou mesures effectives, proportionnées et dissuasives.

3. CONCLUSIONS

3.1. Généralités

À l'instar des directives, les décisions-cadres doivent être transposées dans le délai prescrit à cet effet. Les dispositions de droit interne nécessaires pour se conformer à la décision-cadre doivent donc avoir été adoptées et être entrées en vigueur

Certains États membres n'ont pas transmis à la Commission dans les délais requis tous les textes pertinents assurant la transposition en droit interne des obligations qui leur incombaient en vertu de la décision-cadre. L'évaluation factuelle et les conclusions qui en sont tirées sont donc parfois basées sur une information incomplète.

Cinq États membres (France, Allemagne, Italie, Irlande et Royaume-Uni) sont parvenus à respecter le délai du 2 juin 2003, fixé à l'article 14, paragraphe 1, pour la prise des mesures nécessaires à la transposition des dispositions de la décision-cadre. La Finlande a également adopté les mesures nécessaires, mais après la date butoir.

La Belgique a affirmé que sa législation nationale était déjà conforme aux dispositions de la décision-cadre et qu'aucune mesure de transposition n'était donc requise, mais n'a pas fourni d'autres éclaircissements sur la législation pertinente. L'Autriche et la Grèce ont informé la Commission que les dispositions nationales nécessaires étaient en cours d'élaboration ; L'Autriche s'est engagée à ce qu'elles soient prêtes pour la fin de 2003. La Grèce a informé la Commission qu'un comité juridique spécial chargé de l'élaboration devait rendre son travail vers la mi-juillet 2003. Le Luxembourg a adressé un message informel à la Commission en juillet 2003 dans lequel il affirmait que la législation nationale nécessaire serait finalisée en octobre 2003, mais il n'a pas adressé de confirmation formelle depuis lors. Les Pays-Bas ont adopté des mesures qui ne sont pas encore entrées en vigueur. Le Danemark et le Portugal n'ont pas répondu à la Commission.

La mise en oeuvre de l'article 11, paragraphe 2, requiert certaines améliorations, et avant tout la transmission périodique et ponctuelle au Secrétariat général du Conseil et à la Commission des textes transposant les obligations découlant de la décision-cadre.

3.2. Observations particulières

Article 2

Deux États membres n'ont pas encore pris toutes les mesures requises pour transposer intégralement la décision-cadre : la législation pénale espagnole ne prévoit pas de sanctions pour l'altération frauduleuse d'instruments de paiement. La Suède, pour sa part, ne se conforme pas à l'article 2, point d) : la législation pénale suédoise ne prévoit pas de sanctions pour l'utilisation frauduleuse d'un instrument de paiement volé ou obtenu illégalement, faux ou falsifié.

Sept États membres (Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) disposent maintenant d'une législation conforme à l'article 2 : seules la Finlande et la France ont mis en chantier une nouvelle législation spécifique pour se conformer à la décision-cadre. La législation pénale finlandaise contient une notion générale d'émission frauduleuse de faux instruments de paiement. La France a élaboré une législation spécifique pour se conformer à ces dispositions.

Article 3

Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni ont introduit explicitement dans leur législation pénale les agissements devant être érigés en infractions pénales en vertu de l'article 3 ; la législation pénale suédoise, pour sa part, ne prévoit pas de disposition visant spécifiquement à sanctionner les agissements visés à l'article 3.

Article 4

Dans leur majorité, les États membres qui ont transmis des informations à la Commission se conformaient explicitement ou, le plus souvent, implicitement, à l'article 4. La Suède n'a pas transposé les obligations découlant de l'article 4. Les Pays-Bas préparent actuellement une mesure spécifique pour s'y conformer.

Article 5

Tous les États membres qui ont répondu à la Commission ont introduit dans leur législation, pour autant qu'ils sanctionnent les agissements visés aux articles 2, 3 et 4, des dispositions générales couvrant les cas de participation, incitation et tentative visés à l'article 5.

Dans leurs dispositions visant à lutter contre la fraude et la contrefaçon de moyens de paiement autres que les espèces, de nombreux États membres ont introduit des références aux règles générales de leur droit pénal applicables aux cas de participation, d'incitation et de tentative. Certains États membres ont des règles générales qui s'appliquent (automatiquement) aux délits de contrefaçon (c'est notamment le cas en Finlande, Irlande, Italie, Espagne et Royaume-Uni). La législation française mentionne l'hypothèse de tentative dans ses dispositions générales et contient également un article portant sur cette infraction particulière et prévoyant des sanctions spécifiques.

Article 6

Le degré de transposition de l'article 6 relatif aux sanctions pénales est très hétérogène.

La quasi-totalité des États membres qui ont répondu à la Commission respectent, ou respecteront dès que leur législation en la matière entrera en vigueur, l'obligation imposée par l'article 6 d'assortir les agissements visés aux articles 2 à 4 de sanctions pénales effectives proportionnées et dissuasives. La législation suédoise ne prévoyant pas de sanction pour l'utilisation frauduleuse d'un instrument de paiement volé ou obtenu illégalement, faux ou falsifié, et la législation espagnole ne sanctionnant pas l'altération d'instruments de paiement, aucune sanction ne peut donc être imposée dans ces deux pays pour ces infractions, et l'extradition ne serait pas non plus possible.

Dans un premier stade, il peut être répondu par l'affirmative à la question de savoir si les sanctions pénales applicables dans les États membres sont suffisamment dissuasives. En effet, tous les États membres qui ont transmis des informations à la Commission ont, pour les agissements visés par l'article 2, prévu une peine (maximale) d'emprisonnement. La probabilité de détection des infractions pénales, le caractère obligatoire ou facultatif des poursuites et les peines infligées par les tribunaux nationaux influent sans le moindre doute sur la perception des sanctions, et plus particulièrement en ce qui concerne leur force de dissuasion et leur efficacité.

La majorité des États membres disposent - ou disposeront au terme des procédures législatives engagées - de lois permettant l'extradition dans le cas des infractions visées aux articles 2 à 4.

Parfois, lorsqu'un État membre qualifie certains faits d'infractions mineures et leur applique des sanctions plus légères, l'extradition est impossible. Ce choix pourrait cependant se justifier par le principe de la proportionnalité des sanctions.

Articles 7 et 8

Sept États membres (Finlande, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) ont une législation qui garantit que les personnes morales peuvent être tenues pour responsables des infractions visées aux articles 2 à 4 commises pour leur compte par des personnes exerçant un pouvoir de direction en leur sein. Ces États membres ont aussi veillé à ce qu'il soit légalement possible de tenir une personne morale pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de leurs dirigeants a rendu possible la commission des infractions visées aux articles 2 à 4.

Six États membres (Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Suède) ont une législation en vigueur qui prévoit la possibilité d'imposer des amendes administratives ou pénales, et parfois d'autres mesures allant de la liquidation judiciaire à des sanctions administratives ou relevant du droit commercial.

La législation néerlandaise n'est pas encore entrée en vigueur. L'Espagne prépare actuellement des dispositions qui lui permettront de se conformer pleinement à l'article 7.

Il semble ressortir des réponses adressées à la Commission que plusieurs États membres considèrent que, pour l'essentiel, leur législation actuelle satisfait déjà aux obligations de la directive-cadre. De ce fait, seuls quelques éclaircissements et compléments à la législation nationale se sont avérés nécessaires. À la date d'achèvement du présent rapport, on ne peut que regretter que ceux des États membres qui n'ont pas communiqué leur législation, ou qui n'ont pas encore terminé la procédure de transposition de la décision-cadre, n'en aient pas fait autant.

Annexe I

au

Rapport de la Commission fondé sur l'article 14 de la décision-cadre du Conseil du 28 mai 2001 concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces²⁸

Tableau 1: Aperçu des contributions des États membres

Autriche	Réponse 29.7.03, pas de législation envoyée
Belgique	Réponse 24.6.2003: transposition non nécessaire
Danemark	Pas de réponse
Finlande	4.7.2003
France	13.6.2003
Allemagne	12.6.2003
Grèce	Réponse 13.6.2003, pas de législation envoyée.
Irlande	18.7.2003 & 25.11.2003
Italie	15.9.2003
Luxembourg	9.7.2003
Pays-Bas	20.6.2003
Portugal	Pas de réponse
Suède	3.7.2003
Espagne	4.7.2003
Royaume-Uni	8.7.2003

²⁸

JO L 149 du 2.6.2001, p. 1