

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.12.2008  
COM(2008) 885 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**fondé sur l'article 14 de la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003  
relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou  
d'éléments de preuve**

## RAPPORT DE LA COMMISSION

### **fondé sur l'article 14 de la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve**

#### **1. INTRODUCTION**

##### **1.1. Contexte**

L'objectif principal de la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve est de fixer les règles selon lesquelles un État membre reconnaît et exécute sur son territoire une décision de gel de biens ou d'éléments de preuve émise par une autorité judiciaire d'un autre État membre dans le cadre d'une procédure pénale. La décision-cadre repose sur le système de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires adoptées lors de la phase préalable au procès, système dans le cadre duquel une décision de gel est reconnue sans aucune formalité, les motifs de refus d'une telle décision sont strictement limités et le principe de double incrimination est en partie supprimé.

##### **1.2. Notifications envoyées par les États membres**

Seuls sept États membres (AT, DK, FI, FR, NL, PL, SE) ont mis en œuvre la décision-cadre avant l'échéance fixée (2 août 2005). Au cours de l'année 2006, huit autres États membres ont transposé la décision-cadre (BE, CY, CZ, ES, HU, SI, SK, UK) et ont communiqué à la Commission la législation la mettant en œuvre. La Bulgarie et la Lituanie ont transmis les lois de mise en œuvre en 2007 (la Bulgarie a mis en œuvre la décision-cadre au moment de son adhésion, le 1<sup>er</sup> janvier 2007). L'Estonie et la Lettonie ont transposé les dispositions de la décision-cadre et en ont informé la Commission en 2008.

À la fin du mois d'octobre 2008, la Commission n'avait pas encore reçu la législation de mise en œuvre de huit États membres (DE, EL, IE, IT, LU, MT, PT, RO). Le présent rapport ne mentionnera donc pas ces États lors de l'analyse des mesures de transposition.

##### **1.3. Méthode et critères d'évaluation**

L'article 14 de la décision-cadre prévoit l'établissement, par la Commission, d'un rapport écrit sur les mesures adoptées par les États membres en vue de se conformer à cet instrument avant le 2 août 2006. Le retard pris dans la rédaction du présent rapport est dû au petit nombre de notifications reçues au moment de l'expiration du délai initialement prévu par la décision-cadre.

Par nature, les décisions-cadre lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens de leur mise en œuvre (les critères étant la clarté, la sécurité juridique, l'efficacité). Elles n'ont aucun effet direct. Toutefois, le principe d'interprétation conforme s'impose au regard des décisions-cadres adoptées dans le cadre du titre VI du traité sur l'Union européenne<sup>1</sup>. La Commission n'étant pas habilitée à engager de procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre qui n'aurait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions d'une décision-cadre du Conseil adoptée au titre du troisième pilier, la nature et l'objet du présent

---

<sup>1</sup> Arrêt rendu par la Cour de justice le 16 juin 2005 dans l'affaire C-105/03, Pupino, JO C 193 du 6.8.2005, p. 3.

rapport se limiteront à une évaluation des mesures de transposition adoptées par les dix-neuf États membres.

## **2. ÉVALUATION**

### **Article 1<sup>er</sup> - Objet**

La décision-cadre a pour objet de fixer des règles selon lesquelles un État membre reconnaît et exécute sur son territoire une décision de gel émise par une autorité judiciaire d'un autre État membre dans le cadre d'une procédure pénale. Onze États membres (BE, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, LV, SE, SK et, en termes vagues, SI) ont transposé l'objet dans leur législation nationale, tandis que cette disposition ne figurait pas dans les lois de mise en œuvre de huit États membres (AT, CY, FR, HU, LT, NL, PL, UK). Certains d'entre eux ont expliqué que cette disposition étant une règle générale, il n'était pas nécessaire de la mettre en œuvre.

### **Article 2 - Définitions**

La décision-cadre définit les termes suivants: «État d'émission», «État d'exécution», «décision de gel», «bien» et «élément de preuve». Les lois de mise en œuvre des États membres recouvrent plus ou moins les définitions de la décision-cadre, mais certaines d'entre elles ne contiennent qu'une partie des éléments requis. La majorité des États membres n'a pas jugé nécessaire de définir les termes «État d'émission» et «État d'exécution». La plupart des États membres ont donné une définition de «décision de gel», à l'exception de la Lettonie et de la Pologne. La Belgique et la France se sont appuyées sur la législation nationale pour le terme «saisie», mais ces dispositions n'ont pas été jointes.

### **Article 3 - Infractions**

Cette disposition dresse une liste des infractions pour lesquelles le contrôle de la double incrimination est supprimé.

Un nombre élevé d'États membres (BG, DK, HU, ES, FI, PL, SK, NL, UK) ont mis en œuvre la liste figurant à l'article 3, paragraphe 2, conformément à la décision-cadre (les législations de l'Autriche, de l'Estonie, de la Lituanie et de la Lettonie n'ont pas été jointes). La législation belge dispose toutefois que l'avortement et l'euthanasie ne relèvent pas de l'«homicide volontaire, coups et blessures graves». Cette disposition est contraire à la décision-cadre puisque c'est la législation de l'État d'émission, et non celle de l'État d'exécution, qui détermine si une infraction figure ou non sur la liste. Aucune disposition de mise en œuvre n'a été relevée pour Chypre, la République tchèque, la Suède et la Slovaquie.

### **Article 4 – Transmission des décisions de gel**

L'article 4, paragraphe 1, dispose que la décision de gel, accompagnée du certificat, est transmise par l'autorité judiciaire qui l'a prise directement à l'autorité judiciaire compétente pour son exécution. Aux termes de la législation de huit États membres (BG, CY, EE, HU, LT, LV, SI et UK), les documents doivent être envoyés par l'intermédiaire d'une autorité centrale; il s'agit généralement soit du ministère de la Justice, soit du parquet général. D'autres États membres ont clairement prévu un contact «direct» entre les autorités judiciaires (FR, SK, ES, NL, SE). Pour d'autres encore, le contact direct est établi à partir de la liste des autorités compétentes et il n'y a pas d'autorité centrale (PL). En ce qui concerne la République tchèque, la décision peut être directement adressée à l'autorité judiciaire compétente, mais elle peut aussi être envoyée par l'intermédiaire du ministère de la Justice ou du parquet général. La Belgique a prévu que les décisions relatives au gel doivent être transmises par l'intermédiaire des procureurs du Roi, qui ne peuvent être considérés comme une «autorité centrale» puisqu'ils n'ont qu'un rôle formel dans la transmission des notifications.

## Article 5 – Reconnaissance et exécution immédiate

D'une manière générale, presque toutes les lois de mise en œuvre prévoient une exécution rapide des demandes de gel.

### • Exécution «immédiate» (article 5, paragraphe 1)

Les États membres mentionnent différents délais comme exécution «sans retard» (PL, FI) ou «décision rendue dans les 24 heures suivant l'adoption de la décision d'exécution» (BG), «sans retard inutile» (DK), «sans délai» (CZ, HU), «sans délai et si possible dans les 24 heures» (SE). L'Autriche, l'Espagne et la France ont repris la disposition de la décision-cadre qui prévoyait une exécution «immédiate». La Belgique s'est référée à des dispositions nationales à cet égard (qui n'ont pas été jointes). Certains États membres n'ont fixé aucun délai. L'Estonie n'a pas transposé cette disposition, signalant au contraire de nombreux obstacles formels à l'exécution de ces décisions. Ceux-ci résident entre autres dans le fait que la «décision» qui ordonne le gel n'est pas en vigueur, dans l'impartialité de la juridiction et dans le statut spécial des citoyens estoniens. Le Royaume-Uni a prévu une disposition générale et vague en ce qui concerne l'envoi de la décision d'exécution.

### • Notification dans les 24 heures (article 5, paragraphe 3)

Dans la plupart des cas, la communication d'une décision de gel est effectuée «immédiatement». L'Autriche et le Danemark ont fixé le délai prévu dans la décision-cadre («dans les meilleurs délais et, si possible, dans les 24 heures»). Certains États membres ont prévu un délai différent, comme la Belgique («24 heures, 5 jours au plus tard»), la Bulgarie («sans délai»), la République tchèque («dans les 24 heures, ou sans retard injustifié»), l'Espagne et les Pays-Bas («immédiatement, dans les 24 heures»), la France et la Lettonie («sans retard et si possible dans les 24 heures»), la Hongrie («sans délai»), l'Estonie et la Lituanie («dans les 24 heures»), la Pologne («immédiatement et si possible dans la journée qui suit la réception de la décision» ou la Slovaquie («dans les 24 heures et — si cela n'est pas possible — dans les meilleurs délais»). D'autres n'ont fixé aucun délai pour l'émission d'une décision (FI, SE). La Slovénie n'a pas du tout mis en œuvre cette disposition. Certains États membres ont en outre prévu une disposition obligeant l'autorité judiciaire compétente à indiquer par écrit les raisons pour lesquelles la décision n'a pas été prise dans le délai prescrit.

Quant à la notification de l'émission de la décision (article 5, paragraphe 3), les États membres n'ont généralement pas prévu de délai, ni même la notification proprement dite. Certains États membres ont toutefois fixé des délais, comme la Belgique («immédiatement» au procureur du Roi, qui la notifie «sans retard» à l'État membre d'émission), la République tchèque («sans délai»), l'Espagne («sans retard, dans les 24 heures»), la Finlande («sans retard et si possible dans les 24 heures»), la Lituanie («immédiatement») et la Slovaquie («sans retard»).

## Article 6 - Durée du gel

L'article 6, paragraphe 1, dispose: «Le gel du bien est maintenu dans l'État d'exécution jusqu'à ce que celui-ci ait donné un traitement définitif à la demande visée à l'article 10, paragraphe 1, point a) ou b)». Conformément au paragraphe 2, la plupart des États membres ont également prévu la possibilité de limiter cette durée. Le paragraphe 3 stipule qu'il convient de donner mainlevée d'une décision de gel accordée par l'autorité judiciaire de l'État membre d'émission dans les meilleurs délais.

Dans l'ensemble, cet article a été bien transposé. Certains États membres n'ont pas transposé le paragraphe 3 (AT, EE, SI, UK), d'autres n'ont pas fixé de délai, d'autres encore ont prévu un délai différent (BE: «sans retard»; BG: «immédiatement»; DK: «sans retard inutile»; ES:

«sans délai»; HU et SE: «sans délai»). Chypre a simplement indiqué qu'une décision étrangère ne pouvait être modifiée ou revue que par une juridiction ou toute autre autorité compétente du pays qui l'a émise.

La loi de mise en œuvre autrichienne contient à cet égard une affirmation générale et la procédure énoncée à l'article 58 de la loi sur l'extradition et l'entraide judiciaire (ARHG) n'est pas conforme aux dispositions de la décision-cadre. En outre, l'Autriche n'a pas mis en œuvre l'article 6, paragraphe 3. La Slovénie a uniquement mis en œuvre les dispositions relatives aux procédures nationales, sans mentionner dans ce contexte la décision de l'État d'émission ni la notification. La Suède n'a transposé que le paragraphe 3. La Bulgarie n'a pas prévu de délai en la matière. Le Royaume-Uni a uniquement transposé le premier paragraphe, en termes vagues.

### **Article 7 – Motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution**

L'article 7 de la décision-cadre mentionne quatre motifs facultatifs de non-reconnaissance ou de non-exécution de la décision de gel. D'une manière générale, la plupart de ces motifs de refus ont été mis en œuvre, mais les États membres les ont souvent transposés comme des motifs obligatoires. Un certain nombre d'États membres n'ont pas prévu de dispositions de mise en œuvre, mais la Convention du Conseil de l'Europe<sup>2</sup> s'appliquera à certains d'entre eux (Chypre, par exemple).

L'article 7, paragraphe 2, concerne la possibilité d'impartir un délai pour que le certificat soit produit, complété et rectifié, pour qu'un document équivalent soit accepté ou pour dispenser l'autorité judiciaire d'émission de cette obligation si les informations fournies sont suffisantes. Il a été mis en œuvre par la plupart des États membres (à l'exception de la Belgique, de la République tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de la Slovénie et du Royaume-Uni). L'article 7, paragraphe 3, qui porte sur le refus de reconnaître ou d'exécuter une décision de gel n'a pas été mis en œuvre par Chypre, l'Estonie, la Slovénie ni le Royaume-Uni (la Convention du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> s'applique). L'article 7, paragraphe 4, relatif à la notification de l'impossibilité pratique d'exécuter la décision de gel a été partiellement mis en œuvre par la Finlande (uniquement lorsque le bien ne peut être localisé), tandis que la Bulgarie n'a pas fixé de délai ni de mode de notification.

Outre les motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution énumérés dans la décision-cadre, quatorze États membres (BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, SE, SK, UK) ont introduit des motifs de refus supplémentaires dans leur législation nationale, ce qui n'est pas du tout conforme à la décision-cadre. Ces motifs supplémentaires concernent principalement les droits de l'Homme (BE, DK, FR), des conflits avec les principes généraux des États membres (CY, CZ) ou des situations dans lesquelles une mesure est interdite par le droit national ou dans lesquelles l'exécution est impossible au regard de la législation nationale (ES, HU, NL, UK). Certains motifs avaient également trait au régime linguistique et aux intérêts nationaux touchant à l'ordre public, à la sécurité et à la justice. Malheureusement, les États membres se sont souvent référés à des dispositions nationales sans les joindre.

### **Article 8 – Motifs de report de l'exécution**

L'article 8, paragraphe 1, point a), relatif au risque de nuire à une enquête pénale en cours a été transposé par la plupart des États membres (à l'exception de Chypre, de l'Estonie, de la Slovénie). La Convention du Conseil de l'Europe s'applique dans le cas de Chypre.

---

<sup>2</sup> La convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990.

<sup>3</sup> Idem.

De nombreux États membres ont transposé les motifs de report lorsque les biens ou les éléments de preuve concernés faisaient l'objet d'une décision de gel dans le cadre d'une procédure pénale, et ce, jusqu'à ce que cette mesure soit levée (sauf: CY, DK, FI, SI). En revanche, seul un petit nombre d'États membres (AT, BG, ES, FR, NL) ont mis en œuvre le motif énoncé au point c) (biens faisant déjà l'objet d'une autre décision de gel). La France et le Royaume-Uni ont ajouté des motifs supplémentaires (respectivement: la déclassification du document ou du dispositif et l'impossibilité de faire sortir l'élément de preuve du Royaume-Uni). Globalement, l'article 8, paragraphes 2, 3 et 4 a été plutôt bien transposé (seuls Chypre, la Suède, la Slovénie et le Royaume-Uni ne l'ont pas mis en œuvre).

### **Article 9 - Certificat**

L'article 9, paragraphe 2, dispose que le certificat transmis doit être traduit dans la langue ou dans l'une des langues officielles de l'État d'exécution. Tout État membre peut, au même moment ou ultérieurement, déclarer qu'il accepte une traduction dans une ou plusieurs autres langues officielles de l'Union européenne (article 9, paragraphe 3).

La plupart des États membres (AT, BG, DK, ES, FR, HU, PL, UK) n'acceptent que les certificats présentés dans leur langue nationale. Certains n'ont donné aucune information quant au régime linguistique. Cela implique que, pour le moment, seuls les certificats traduits dans la langue nationale de l'État membre en question seront reconnus (CY et SI). Plusieurs États membres acceptent l'anglais en plus de leur langue nationale (EE, LT, LV, NL). Certains États membres sont également disposés à accepter d'autres langues que la leur sur la base de la réciprocité (CZ, SK).

La Belgique acceptera les certificats rédigés en français, en néerlandais, en allemand et en anglais, la Suède ceux libellés en suédois, en danois, en norvégien et en anglais et la Finlande ceux rédigés en finnois, en suédois et en anglais (ainsi que dans d'autres langues si le procureur compétent y consent et que rien ne s'y oppose).

### **Article 10 - Régime ultérieur du bien gelé**

Cet article aborde les aspects consécutifs à la décision de gel, à savoir la transmission des demandes de transfert de preuves ou de confiscation.

L'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, la France, la Hongrie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie ont mis en œuvre cet article. La République tchèque, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la Lettonie, la Suède, la Slovénie et le Royaume-Uni ne l'ont que partiellement mis en œuvre. Au paragraphe 3, la Slovaquie ne mentionne que les éléments de preuve, pas les biens. Chypre n'a pas mis en œuvre cet article.

### **Article 11 – Voies de recours**

L'article 11 dispose que les États membres doivent garantir que toute personne concernée (y compris des tiers de bonne foi) dispose de moyens de recours effectifs et non suspensifs en vue de préserver son intérêt légitime dans l'État d'émission ou l'État d'exécution. En outre, les raisons substantielles ne peuvent être contestées que dans l'État d'émission. Si l'action est engagée dans l'État d'exécution, l'État d'émission doit être informé de la teneur ainsi que des résultats de cette action.

Un recours peut être formé contre l'exécution d'une décision de gel par les personnes concernées dans tous les États membres. Quelques États membres appliquent la totalité ou une partie de leur législation nationale à cet égard, c'est pourquoi certains d'entre eux n'ont que partiellement mis en œuvre cet article (CY, DK, HU, LT, SI). Plusieurs États membres ont imparti des délais pour l'introduction des recours.

Les États membres prévoient généralement des mesures non suspensives (à l'exception de la Belgique et de la République tchèque dans certains cas). Tous n'ont pas mis en œuvre le paragraphe 4, relatif à l'adoption de mesures nécessaires pour faciliter l'exercice du droit de recours, notamment en fournissant toutes les informations nécessaires aux personnes concernées. La disposition relative à la contestation des raisons substantielles d'une décision de gel dans le seul État d'émission n'a été mise en œuvre que par la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Espagne, la Finlande, la Lettonie, les Pays-Bas et la Slovaquie.

### **Article 12 – Remboursement**

L'article 12 prévoit le remboursement à l'État membre d'exécution, par l'État d'émission, des sommes versées à titre de réparation pour un préjudice résultant de l'exécution de la décision de gel. Il existe une exception pour les situations dans lesquelles le préjudice est exclusivement dû au comportement de l'État d'exécution. Cette disposition n'affecte en rien la législation nationale relative aux demandes de réparation formulées par les personnes physiques ou morales.

Certains États membres n'ont pas du tout transposé cette disposition (LV, SE, SI, UK), d'autres ont estimé qu'il n'était pas nécessaire de la mettre en œuvre puisque dans de tels cas, l'État concerné devrait donner son accord façon bilatérale (FR, LT), pour d'autres encore, il n'est pas nécessaire de la transposer car cette disposition est une obligation qui incombe au gouvernement (BE). En ce qui concerne les autres États membres, des dispositions générales s'appliqueront en la matière.

La Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la Pologne et la Slovaquie ont intégralement ou partiellement transposé cet article. Certains États membres (CZ, ES, SK) ont des séries de dispositions différentes concernant le remboursement selon qu'ils sont État d'émission ou d'exécution.

### **3. CONCLUSIONS**

La mise en œuvre de la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve dans les législations nationales des États membres de l'Union européenne n'est pas satisfaisante. Cette conclusion s'appuie principalement sur le petit nombre de notifications et sur le fait que certaines lois de transposition ne mentionnent même pas la décision-cadre (les dispositions ont été adoptées pour mettre en œuvre un certain nombre d'autres instruments juridiques internationaux). Chypre et le Royaume-Uni n'ont que partiellement couvert les dispositions de la décision-cadre (Chypre n'a traité que le gel des biens tandis que le Royaume-Uni n'a prévu que les dispositions relatives aux éléments de preuve). La législation envoyée par la Slovaquie montre également que cet État membre continue à appliquer aux demandes de gel les règles traditionnelles en matière d'entraide judiciaire et qu'il n'a donc pas mis en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle en la matière.

Les dix-neuf législations nationales reçues par la Commission présentent de nombreuses omissions et erreurs d'interprétation. Elles peuvent encore être améliorées, notamment en ce qui concerne les contacts directs entre les autorités judiciaires, les motifs de refus de reconnaître ou d'exécuter la décision de gel ainsi que le remboursement. L'exécution rapide des demandes de gel semble néanmoins assurée.



La Commission invite les États membres à examiner le présent rapport et à saisir cette occasion pour lui transmettre, ainsi qu'au secrétariat du Conseil, toute information supplémentaire pertinente afin de remplir les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 14 de la décision-cadre. La Commission encourage en outre les États membres ayant indiqué que la législation en question était en cours d'élaboration à adopter les mesures nationales et à les lui notifier dans les meilleurs délais.