

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.12.2008
COM(2008) 888 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**fondé sur l'article 20 de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005
concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions
pécuniaires**

RAPPORT DE LA COMMISSION

fondé sur l'article 20 de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

La décision-cadre 2005/214/JAI applique le principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires infligées par les autorités judiciaires et administratives afin d'en faciliter l'exécution dans un État membre autre que celui dans lequel les sanctions ont été imposées. Le Conseil de l'Union européenne a convenu, le 29 novembre 2000, conformément aux conclusions de Tampere, que l'adoption d'un tel instrument devait être prioritaire dans le cadre du programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale.

La décision-cadre s'applique à toutes les infractions susceptibles de faire l'objet de sanctions pécuniaires. Le contrôle de la double incrimination a été aboli en rapport avec 39 infractions énumérées dans la décision-cadre.

1.2. Notifications transmises par les États membres

Avant octobre 2008, la Commission a reçu les notifications des lois nationales transposant les dispositions de la décision-cadre des onze États membres suivants: AT, CZ¹, DK, EE, FI, FR, HU, LT, LV, NL et SI². Aucune notification n'a été transmise par les seize États membres suivants: BE, BG, CY, DE, EL, ES, IE, IT, LU, MT, PL, PT, RO, SE, SK et UK.

1.3. Méthode et critères d'évaluation

L'article 20 de la décision-cadre prévoit l'établissement, pour le 22 mars 2007 au plus tard, d'un rapport écrit de la Commission relatif aux mesures prises par les États membres pour se conformer à cet instrument. Le retard encouru dans la rédaction de ce rapport est dû au faible nombre de notifications reçues à l'échéance initiale fixée dans la décision-cadre.

Par nature, 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 de mise en œuvre (les critères étant: la clarté, la sécurité juridique et l'efficacité). Les décisions-cadres n'entraînent 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 européenne³. La Commission n'ayant pas le pouvoir d'engager une 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

¹ Notification reçue du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

² Idem.

³ Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 16 juin 2005 dans l'affaire C-105/03, Pupino, JO C 193 du 6.8.2005, p. 3.

et l'objet du présent rapport sont limités à une évaluation des mesures de transposition prises par les onze États membres précités.

2. ÉVALUATION

Article premier – Définitions

L'article 1^{er} définit les termes: «décision», «sanction pécuniaire», «État d'émission» et «État d'exécution».

CZ, HU et NL ont couvert l'ensemble de ces termes, mais la plupart des États membres (AT, DK, EE, FI, FR et SI) n'ont transposé que les définitions des termes «décision» et «sanction pécuniaire». LT et LV n'ont transposé que la définition de «sanction pécuniaire». Un certain nombre de lois de transposition ne comprennent pas de dispositions relatives à certains éléments de ces définitions. La principale lacune de ce type est la non-reconnaissance de la responsabilité des personnes morales dans la législation nationale tchèque⁴.

Article 2 – Détermination des autorités compétentes

Cet article oblige les États membres à informer le secrétariat général du Conseil et la Commission des autorités nationales qui sont compétentes aux fins de la décision-cadre. Chaque État membre peut désigner, si cela s'avère nécessaire en raison de l'organisation de son système, une ou plusieurs autorités centrales responsables de la transmission et de la réception administratives des décisions et chargées d'assister les autorités compétentes.

Pour certains États membres, les autorités compétentes chargées de l'émission ou de l'exécution des décisions sont les juridictions nationales (AT, CZ, HU, LT, LV et SI). Dans d'autres États membres, l'autorité centrale est désignée en tant qu'autorité d'émission ou d'exécution. C'est le cas de DK, EE (ministère de la justice) et NL (parquet de Leeuwarden). En FR, le ministère public est l'autorité responsable de l'émission des décisions et les procureurs de la République sont chargés de leur exécution.

Une autorité centrale est désignée aux fins de la transmission des documents en CZ, HU, LT, LV et SI (ministère de la justice).

FI a désigné l'«Oikeusrekisterikeskus» (Legal Register Center) en tant qu'autorité compétente au sens de l'article 2.

Article 3 – Droits fondamentaux

Conformément à l'article 3, la décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité.

Plusieurs États membres estiment que cet article ne nécessite aucune transposition (DK, FR et NL). AT et HU l'ont transposé en tant que motif obligatoire de refus d'exécution. Certains

⁴ Aucune déclaration fondée sur l'article 20, paragraphe 2, point b), n'a été reçue jusqu'à présent en rapport avec la limitation de l'application des dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales pour une période de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision-cadre.

États membres ont invoqué leur législation nationale à cet égard (LT et SI). FI a transposé cette disposition en établissant un motif de refus d'exécution d'une décision s'il existe de bonnes raisons de soupçonner que les garanties d'une procédure régulière n'ont pas été respectées durant la procédure ayant conduit à la décision.

Article 4 – Transmission des décisions et recours à l'autorité centrale

Conformément à cet article, la décision en question, accompagnée d'un certificat, peut être transmise aux autorités compétentes d'un État membre dans lequel la personne physique ou morale à l'encontre de laquelle la décision a été prononcée possède des biens ou des revenus, a sa résidence habituelle ou son siège statutaire, s'il s'agit d'une personne morale. La transmission des documents se fait directement entre les autorités compétentes.

CZ, FI, HU, LT, LV et NL ont transposé tous les éléments de l'article 4 dans leur législation de transposition. AT, DK, FR et SI n'ont transposé cette disposition que partiellement.

En EE, la sanction peut être exécutée à l'égard de personnes qui sont des ressortissants ou des résidents permanents de l'État membre d'émission, à l'égard de personnes qui se trouvent sur le territoire de cet État membre, mais qui ne seront pas extradées, et à l'égard de personnes morales enregistrées sur le territoire de l'État membre d'exécution.

Article 5 – Champ d'application

Cet article énumère les infractions donnant lieu à la reconnaissance et à l'exécution des décisions, sans contrôle de la double incrimination du fait, si elles sont punies dans l'État d'émission. Toutes les autres infractions peuvent faire l'objet d'un tel contrôle effectué par l'État membre d'exécution. La liste comprend les 32 infractions déjà mentionnées dans d'autres décisions-cadres (par exemple celle relative au mandat d'arrêt européen) ainsi que quelques autres, notamment:

- conduite contraire aux normes qui règlent la circulation routière, y compris les infractions aux dispositions en matière de temps de conduite et de repos et aux dispositions relatives au transport des marchandises dangereuses,
- contrebande de marchandises,
- atteinte aux droits de propriété intellectuelle,
- menaces et actes de violence contre des personnes, y compris au cours de manifestations sportives,
- vandalisme criminel,
- vol,
- infractions établies par l'État d'émission et couvertes par les obligations d'exécution découlant des instruments adoptés conformément au traité CE ou au titre VI du traité UE.

AT, DK, EE, FI, FR, HU, LT et NL ont transposé la liste, tandis que CZ, LV et SI n'ont pas joint une partie de la liste.

Article 6 – Reconnaissance et exécution des décisions

Conformément à l'article 6, la décision en question est reconnue sans qu'aucune autre formalité ne soit requise et toutes les mesures nécessaires pour son exécution sont prises immédiatement.

CZ, DK, FI, FR, LV et NL ont transposé cette disposition. AT, EE, HU, LT et SI ont partiellement transposé cette disposition. D'une manière générale, les États membres n'ont indiqué aucun délai pour l'exécution.

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

L'article 7 prévoit un certain nombre de motifs sur la base desquels la reconnaissance ou l'exécution d'une décision peut être refusée. Tous les motifs mentionnés dans cet article sont facultatifs.

Ces motifs sont les suivants:

- le certificat n'est pas produit, est établi de manière incomplète ou ne correspond manifestement pas à la décision (transposé à titre facultatif par FI, FR et HU; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, DK, LT, LV, NL et SI; EE l'a transposé en partie à titre obligatoire et en partie à titre facultatif);
- ne bis in idem (transposé à titre facultatif par DK et FI; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, EE, FR, HU, LT, LV, NL et SI);
- principe de la double incrimination (transposé à titre facultatif par DK et FI; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, EE, FR, HU, LT, LV, NL et SI);
- l'exécution est prescrite (transposé à titre facultatif par DK et FI; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, EE, FR, HU, LT, LV, NL et SI);
- principe de territorialité (transposé à titre facultatif par FI, FR, HU et NL; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, DK, LV et SI; non transposé par EE et LT);
- immunité (transposé à titre facultatif par FI; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, DK, EE, FR, HU, LT, LV, NL et SI);
- âge de la responsabilité pénale (transposé à titre facultatif par FI; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, DK, EE, FR, HU, LT, LV, NL et SI);
- droits de l'intéressé (transposé à titre facultatif par FI; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, DK, EE, FR, LT, LV, NL et SI; non transposé par HU);
- la sanction est inférieure à 70 EUR (transposé à titre facultatif par FI, FR et NL; transposé à titre obligatoire par AT, CZ, EE (1 000 couronnes), DK, HU, LT, LV et SI).

Motifs supplémentaires établis par six États membres

- Selon la déclaration CZ, puisque la législation nationale de ce pays ne reconnaît pas la responsabilité des personnes morales, l'exécution des demandes relatives à celles-ci sera refusée⁵.
- Les motifs supplémentaires pour EE couvrent: une décision d'une juridiction qui n'est pas encore entrée en vigueur; une décision rendue par une juridiction qui n'est pas considérée comme indépendante (EE distingue les affaires relatives à ses propres ressortissants et celles relatives à d'autres citoyens de l'UE).
- FI a ajouté un motif obligatoire: s'il existe de bonnes raisons de soupçonner que les garanties d'une procédure régulière n'ont pas été respectées durant la procédure ayant conduit à la décision.
- HU a mentionné quelques motifs obligatoires supplémentaires: l'infraction pénale sur laquelle la décision de l'État membre est fondée relève de la compétence hongroise (articles 3 et 4 du code pénal); et l'infraction pénale est couverte par l'amnistie en droit hongrois. Les autres motifs concernent le cas où une année s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de la décision étrangère et celui où le délai de prescription est déjà dépassé. Ces circonstances ne font pas obstacle à l'exécution lorsque celle-ci a commencé avant la fin du délai de prescription.
- LV a ajouté les motifs obligatoires suivants: s'il existe des raisons de croire que la sanction a été imposée pour des motifs liés à la race, à l'appartenance religieuse ou ethnique, au sexe ou aux opinions politiques, et s'il n'est pas possible d'exécuter la décision en LV.
- SI a ajouté deux motifs supplémentaires: s'il existe des raisons de croire que la sanction a été imposée pour des motifs liés à la race, au sexe ou aux opinions religieuses ou politiques, et si l'exécution est incompatible avec la constitution slovène.

Article 8 – Détermination du montant à payer

Cet article a trait à la situation où les faits visés dans la décision n'ont pas été commis sur le territoire de l'État membre d'émission. Dans de tels cas, l'État membre d'exécution peut décider de réduire le montant de la sanction exécutée au montant maximal prévu pour des faits de même nature en vertu de son droit interne, lorsque les faits relèvent de sa compétence. S'il y a lieu, l'autorité compétente de l'État d'exécution convertit le montant de la sanction dans la monnaie de l'État d'exécution au taux de change en vigueur au moment où la sanction a été prononcée.

AT, CZ, DK, FI, FR, HU, LT, NL et SI ont transposé cette disposition. EE ne l'a pas transposée. LV mentionne uniquement la conversion de la monnaie.

Article 9 – Loi régissant l'exécution

Conformément à l'article 9, l'exécution de la décision est régie par la loi de l'État d'exécution de la même manière qu'une sanction pécuniaire de l'État d'exécution. Lorsque la sanction a été

⁵ Aucune déclaration fondée sur l'article 20, paragraphe 2, point b), n'a été reçue jusqu'à présent en rapport avec la limitation de l'application des dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales pour une période de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision-cadre.

payée en tout ou en partie, le montant payé est entièrement déduit du montant de la sanction faisant l'objet d'une exécution dans l'État d'exécution.

En tout état de cause, une sanction pécuniaire infligée à une personne morale est exécutée même si l'État d'exécution ne reconnaît pas le principe de la responsabilité pénale des personnes morales.

AT, FI, FR, NL et SI ont transposé cet article. DK, EE, HU, LT et LV ne l'ont fait que partiellement.

La transposition partielle de cet article est la conséquence de la non-transposition du paragraphe 3 relatif aux personnes morales. Certains États membres ont invoqué la législation nationale à cet égard (AT, FR et NL). En CZ, la législation nationale ne reconnaît pas la responsabilité des personnes morales⁶.

Article 10 – Emprisonnement ou autre peine de substitution en cas de non-recouvrement de la sanction pécuniaire

Lorsqu'il n'est pas possible d'exécuter une décision, en tout ou en partie, l'État d'exécution peut appliquer des peines de substitution, y compris des peines privatives de liberté, si son droit le prévoit dans ce type d'affaire et si l'État d'émission a prévu la possibilité d'appliquer de telles peines de substitution dans le certificat visé à l'article 4. La sévérité de ces peines de substitution est déterminée conformément au droit de l'État d'exécution, sans pouvoir dépasser celle de la peine maximale indiquée dans le certificat transmis par l'État d'émission.

AT, CZ, HU, LT et SI ont transposé cette disposition. Dans le cas de LV, certaines des dispositions n'ont pas été jointes. EE a prévu la conversion de la sanction pécuniaire en peine d'emprisonnement ou en travaux d'intérêt général.

Certains États membres ont déclaré que leur système national n'offrait aucune possibilité d'appliquer des sanctions de substitution, que ce soit sur leur territoire ou à l'étranger (FI et FR) ou uniquement sur leur territoire (DK). NL a transposé cette disposition. Le juge néerlandais peut autoriser une peine d'emprisonnement dans les circonstances suivantes: l'autorité compétente ayant infligé la sanction pécuniaire a également indiqué dans sa décision qu'une peine d'emprisonnement peut être imposée si la sanction n'est pas exécutée; la sanction pécuniaire n'est pas payée par le condamné et il n'existe aucun autre moyen d'exécuter la sanction; et l'autorité d'émission a accepté la possibilité qu'une peine d'emprisonnement soit substituée à la sanction financière.

Article 11 – Amnistie, grâce et révision de la condamnation

Conformément à cet article, l'amnistie et la grâce peuvent être accordées par l'État d'émission ainsi que par l'État d'exécution, mais seul l'État d'émission peut statuer sur tout recours en révision de la décision.

⁶ Aucune déclaration fondée sur l'article 20, paragraphe 2, point b), n'a été reçue jusqu'à présent en rapport avec la limitation de l'application des dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales pour une période de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision-cadre.

Certains États membres ont transposé cet article (FI et NL). Les dispositions de transposition de CZ et DK portent uniquement sur l'octroi de la grâce sur le territoire de chacun de ces États. LT a transposé cette disposition en ce qui concerne l'amnistie et la grâce, mais ne mentionne pas la révision. Conformément à la législation EE, l'amnistie, la grâce à la révision de la décision incombent à l'État d'émission. LV mentionne le cas dans lequel elle est liée par l'amnistie et la grâce accordées dans l'État membre d'émission. AT et SI ont transposé la disposition relative à l'amnistie et à la grâce en tant que motif obligatoire de refus (en outre, SI a invoqué la législation nationale à cet égard). En ce qui concerne la révision, AT a déclaré que cette disposition ne nécessitait aucune transposition.

HU n'a pas transposé cet article, pas plus que FR qui a toutefois invoqué l'existence de dispositions pertinentes dans la législation nationale.

Article 12 – Cessation de l'exécution

Cet article prévoit l'obligation d'informer immédiatement l'autorité compétente de l'État d'exécution de toute décision ou mesure qui a pour effet de retirer à la décision son caractère exécutoire ou de soustraire la décision à l'État d'exécution pour toute autre raison. Après avoir reçu ces informations, l'État membre d'exécution est tenu de mettre fin à l'exécution.

AT, CZ, DK, FI, FR, HU, LT, LV, NL et SI ont transposé cette disposition dans son ensemble. EE n'a pas transposé cet article.

Article 13 – Affectation des sommes provenant de l'exécution des décisions

Cet article prévoit que les sommes obtenues à la suite de l'exécution des décisions reviennent à l'État d'exécution sauf accord contraire, notamment lorsque certaines victimes ne sont pas parties à la procédure civile.

Cet article a été transposé par AT, CZ, DK, FI, FR, HU, LT, NL et SI. EE et LV n'ont pas transposé cette disposition.

Article 14 – Informations transmises par l'État d'exécution

Conformément à cet article, l'autorité compétente de l'État d'exécution informe l'autorité compétente de l'État d'émission sans tarder des décisions prises en rapport avec la reconnaissance ou l'exécution.

AT, CZ, FI, HU, LT, LV, NL et SI ont transposé cet article. FR a transposé cet article, sauf en ce qui concerne le cas de la conversion des sanctions, qui n'est pas prévu par le droit national FR.

EE n'a pas transposé cette disposition. DK a déclaré que cette disposition ne nécessitait aucune transposition.

Article 15 – Conséquences de la transmission d'une décision

Cet article porte sur les cas où l'État d'émission peut procéder à l'exécution à titre exceptionnel.

À l'exception de EE, tous les États membres qui ont envoyé des notifications ont transposé cet article.

Article 16 – Langues

L'article 16 précise que le certificat doit être traduit dans la langue ou l'une des langues officielles de l'État d'exécution. Toutefois, tout État membre peut indiquer à tout moment qu'il acceptera une traduction dans une ou plusieurs autres langues officielles.

La majorité des États membres exigent une traduction dans leur propre langue officielle (AT, CZ, DK, FR et HU). D'autres accepteront l'anglais en sus (EE, LT, LV, NL et SI). FI acceptera les certificats en finnois, en suédois ou en anglais et dans d'autres langues s'il n'y a pas d'obstacles à l'approbation du certificat.

Article 17 – Frais

Cet article indique que les États membres renoncent à réclamer de part et d'autre un remboursement des frais résultant de l'application de cet instrument. AT, CZ, FI, NL et SI ont transposé cet article. EE, HU et LV ne l'ont pas fait. DK, FR et LT ont déclaré que cette disposition ne nécessitait aucune transposition.

3. CONCLUSIONS

Le degré de transposition de la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 dans la législation nationale des États membres de l'Union européenne ne peut pas être pleinement évalué à ce stade. La transposition n'est pas satisfaisante, puisque onze notifications seulement ont été transmises par les États membres.

Les dispositions nationales de transposition sont globalement conformes à la décision-cadre, notamment en ce qui concerne les principaux points tels que l'abolition des contrôles de la double incrimination et la reconnaissance des décisions sans formalités supplémentaires. Malheureusement, l'analyse des motifs de refus de reconnaissance ou d'exécution a une fois de plus révélé que, si la quasi-totalité des États membres ont transposé ces motifs, ils l'ont généralement fait sous la forme de motifs obligatoires. De plus, certains motifs supplémentaires ont été ajoutés. Cette pratique n'est manifestement pas conforme à la décision-cadre.

La Commission invite tous les États membres à étudier le présent rapport et à profiter de l'occasion pour fournir toute information supplémentaire pertinente à la Commission et au secrétariat du Conseil afin de remplir les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 20 de la décision-cadre. En outre, la Commission encourage les États membres qui ont indiqué être en train d'élaborer une législation en la matière à arrêter et à notifier ces mesures nationales dès que possible.