



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.12.2007
COM(2007) 805 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**sur la base de l'article 6 de la décision-cadre du Conseil du 24 février 2005 concernant la
confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime
(2005/212/JAI)**

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 6 de la décision-cadre 2005/212/JAI¹ du Conseil du 24 février 2005 concernant la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime (ci-après "la décision-cadre"), la Commission doit établir un rapport écrit sur les mesures prises par les États membres pour se conformer à cette décision-cadre.

Prise à l'initiative du Royaume du Danemark la décision-cadre vise: «... à garantir que tous les États membres disposent d'une réglementation efficace en matière de confiscation des produits du crime, notamment en ce qui concerne la charge de la preuve quant à l'origine des avoirs détenus par une personne reconnue coupable d'une infraction liée à la criminalité organisée». La décision-cadre a essentiellement pour objectif que les États membres prennent des mesures pour permettre deux types de confiscation:

- tout ou partie des instruments et des produits provenant d'infractions pénales passibles d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à un an, ou de biens dont la valeur correspond à ces produits,
- tout ou partie des biens détenus, directement ou indirectement, par une personne déclarée coupable de certaines infractions graves, notamment lorsque ces biens proviennent d'activité criminelle.

La Commission considère qu'il est capital de s'attaquer à la confiscation des instruments, des produits et des biens criminels car il s'agit d'un moyen efficace de s'attaquer à la criminalité organisée. En effet, c'est la façon par laquelle on peut priver les criminels de leurs ressources financières, limitant d'autant leur pouvoir d'action nuisible, mais aussi de les déposséder de la jouissance de biens dont ils s'entourent pour leur propre confort.

1.1. Contexte de l'élaboration de la décision-cadre

La confiscation des revenus de la criminalité est considérée depuis longtemps comme un moyen de lutte efficace contre la criminalité organisée. Les plans d'action du Conseil européen visant à combattre ce phénomène soulignent invariablement la nécessité de priver la criminalité organisée de sa principale motivation, à savoir le profit.

La «stratégie de l'Union européenne pour le nouveau millénaire»² précise que «le Conseil européen est déterminé à veiller à ce que soient adoptées des mesures concrètes pour dépister, geler, saisir et confisquer les produits du crime».

Un paquet cohérent d'instruments a été jusqu'ici mis en place par l'Union. Le 26 juin 2001 le Conseil a adopté la décision-cadre 2001/500/JAI³ concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime. Cette décision-cadre a permis quelques nouvelles avancées en prévoyant le rapprochement des dispositions nationales en matière de confiscation d'avoirs émanant de la criminalité organisée. La décision-cadre 2003/577/JAI⁴ du Conseil du 22 juillet 2003 permet l'exécution de blocage des biens ou de saisie probatoire dans l'Union Européenne. Le Conseil

¹ JO L du 15.3.2005.

² «Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire», JO C 124 du 3.5.2000, p. 1.

³ JO L 182 du 5.7.2001.

⁴ JO L 196 du 2.8.2003.

a également adopté la décision-cadre 2006/783/JAI⁵, du 6 octobre 2006, relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation.

2. OBJECTIF DU PRÉSENT RAPPORT ET MÉTHODE D'ÉVALUATION

Les décisions-cadres du Conseil lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct. La Commission n'étant pas habilitée, dans le cadre du troisième pilier, à engager une procédure d'infraction contre un État membre, la nature et l'objet du présent rapport se limitent à une évaluation factuelle des mesures de transposition adoptées.

Le présent rapport se concentre sur l'analyse des articles 2 et 3 qui constituent le cœur de l'instrument et les principales obligations au regard des objectifs de la décision-cadre.

Les critères d'évaluation retenus par la Commission aux fins du présent rapport sont les critères généraux adoptés en 2001⁶ pour évaluer la mise en œuvre des décisions-cadres. En outre, des critères propres à la présente décision-cadre ont également été utilisés.

L'article 6, paragraphe 2, de la décision-cadre prévoit que sur la base d'un rapport écrit établi à partir de des informations fournies par les États membres au 15 mars 2007 et d'un rapport de la Commission, le Conseil vérifiera, au plus tard pour le 15 juin 2007, dans quelle mesure les États membres ont pris les mesures nécessaires.

Lors de la rédaction du présent rapport, 16 États membres (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE), avaient fait parvenir leur texte, dont 10 (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) ont presque intégralement transposé, à l'exception dans de nombreux cas de l'article 1 et parfois de dispositions mineures par rapport à l'économie générale de la décision-cadre, et dont 6 partiellement (BG, IE, LT, MT, RO, SE). 5 États membres (EL, IT, LV, LU, PT) ont déclaré que leurs actes législatifs respectifs étaient en cours d'élaboration. Enfin 6 États membres (AT, CY, ES, SK, SI, UK) n'ont pas encore communiqué à la Commission leurs mesures nationales.

Il est à noter que certains États membres ont transmis une note ainsi qu'une table de concordance expliquant les approches générale et particulière adoptées dans leur droit national et indiquant les dispositions législatives applicables. S'agissant de l'obligation de communiquer le texte des dispositions de transposition, des États membres n'ont pas fourni de texte à l'appui de leur commentaire, quoique fort détaillé, tandis que d'autres États membres ont commis des omissions partielles.

Le présent rapport analyse les dispositions de transposition, totale ou partielle, et les commentaires qui peuvent les accompagner, de seize États membres, ainsi que de deux États membres (IT, LU) qui ont fourni des éléments sur leur projet d'acte législatif.

⁵ JO L 328 du 24.11.2006, p. 59–78.

⁶ COM(2001) 771 du 13.12.2001, point 1.2.2.

3. ANALYSE DES MESURES PRISES

Article premier – Définitions

L'article 1 de la décision-cadre donne des définitions : "produit", "bien", "instrument", "confiscation" et "personne morale". Ces termes sont essentiels, car ils constituent autant de repères dans les textes transposés qui permettent de garantir que sont employées et visées des notions de même nature et de même sens.

Certains Etats membres ont fourni des éléments, parfois partiels, (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE) sur leur transposition de cet article. D'autres n'ont rien signalé (DE, DK, EE, FI, NL, PL). Des Etats membres ont souligné qu'il n'était pas nécessaire de prendre en compte certaines définitions car, bien que non inscrites dans leurs législations elles sont connues et ne soulèvent aucune ambiguïté (FR, HU, IE, MT). Du point de vue de la Commission, il est important que ces définitions soient appliquées dans la législation nationale car cela est extrêmement utile afin d'amener de la clarté sur la façon dont ces notions sont prises en compte dans la législation nationale. En l'absence de telles informations, il est parfois difficile, voire impossible, pour la Commission d'être certaine que les dispositions de la décision-cadre ont été correctement transposées.

Article deux – Confiscation de base

L'article 2 constitue la disposition de base. Le paragraphe 1 fait obligation aux Etats membres de permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits provenant d'infractions pénales passibles d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à un an, ou de biens dont la valeur correspond à ces produits. Ce seuil est celui déjà retenu dans la décision-cadre du Conseil 2001/500/JAI précitée. La différence tient à la suppression de la possibilité de réserves qui permettait de ne pas prévoir de confiscation en cas d'infraction fiscale.

L'article 2, paragraphe 1, est la disposition qui a rencontré le moins de difficulté de mise en œuvre dans les Etats membres. Il apparaît que certains Etats membres ne prévoyaient qu'en partie la confiscation selon la nature de celle-ci. 13 Etats membres ont entièrement transposé cet élément (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

IE prépare des mesures afin d'être totalement en conformité avec l'article 2, paragraphe 1. Pour l'application de l'article 2, LT se réfère à la procédure liée au gel des avoirs. FR a déclaré qu'en conformité avec le considérant 11 (respect des principes fondamentaux propres à un Etat membre) les délits de presse ne peuvent donner lieu à des mesures de confiscation en France.

Il est à noter qu'en ce qui concerne le quantum de la peine privative de liberté qui détermine le seuil à partir duquel la confiscation est obligatoire, des Etats membres (au moins BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) ne prévoient pas un seuil minimum car ils appliquent la confiscation à tous les crimes.

En conformité avec l'article 2, paragraphe 2, certains Etats membres prévoient pour les infractions fiscales le recours à des procédures autres que pénales afin de priver l'auteur des produits de l'infraction (BE, BG, LT). Des textes transmis, il ressort que certains Etats membres n'ont pas pris de disposition dans ce sens sur la base de la décision-cadre. Cela ne signifie toutefois pas que d'autres types de procédure n'existent pas dans la législation nationale de ces Etats membres.

Article trois – Confiscation élargie

Bien que restant en deçà des ambitions de la proposition initiale de l'instrument, l'article 3 est la véritable plus value de cette décision-cadre. En effet, Il vise à garantir que tous les Etats membres disposent en matière de confiscation d'une réglementation quant à l'origine des avoirs détenus par une personne condamnée reconnue coupable d'une infraction liée à la criminalité organisée. Cet article fait obligation aux Etats membres de permettre la confiscation, sur la base de l'un des trois cas prévus au paragraphe 2, de tout ou partie des biens détenus, directement ou indirectement, par une personne déclarée coupable de certaines infractions.

Champ d'application - article 3 – paragraphe 1:

Afin de tenir compte des exigences de proportionnalité de la peine encourue à la gravité des infractions, la décision-cadre encadre cette obligation d'instaurer une possibilité de confiscation élargie :

- d'une part, cette obligation n'est prévue que pour une liste limitative d'infractions harmonisées, établie en application de six décisions-cadres (faux monnayage de l'euro, blanchiment d'argent, traite des êtres humains, immigration illicite, exploitation sexuelle et pédopornographie et trafic de drogue ou au terrorisme) pour lesquelles les Etats membres ont l'obligation de prévoir des peines privatives de liberté maximale d'une durée d'au moins 5 à 10 ans et d'au moins 4 ans en matière de blanchiment,
- d'autre part, à l'exception des faits de terrorisme, l'obligation de prévoir une possibilité de confiscation élargie n'est édictée que pour les infractions commises dans le cadre d'une organisation criminelle.

Il est à préciser que l'obligation de prévoir une possibilité de confiscation élargie n'existe que pour autant que l'infraction soit de nature à générer des bénéfices.

D'une manière générale, les Etats membres prévoient des dispositions particulières de confiscation élargie au moins dans le champ des six décisions cadres suscitées et de celle liée à la lutte contre le terrorisme. En effet, les infractions qui relèvent de ces décisions-cadres sont généralement considérées comme suffisamment graves pour justifier des mesures particulières. Concernant le quantum de la peine qui détermine le seuil obligatoire de mise en œuvre de la mesure de confiscation, pour lequel il est distingué selon que les faits relèvent du blanchiment ou non, il ressort que la majorité des Etats membres n'opèrent pas de distinction. Enfin pour ce qui est de l'exigence que la décision-cadre s'applique au moins dans le cas où les infractions sont de nature à générer des bénéfices, il s'avère que de très nombreux Etats membres n'ont pas repris cette condition, donnant ainsi une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de la décision-cadre.

Des Etats membres appliquent la confiscation élargie sans qu'il soit nécessaire que les infractions relèvent systématiquement du cadre d'organisation criminelle (BG, DE, EE, FI, FR). Cela semble être le cas aussi de PL. Les Etats membres qui ont déclaré avoir totalement transposé ce champ d'application de la décision-cadre sont BE, BG, CZ, DK, FR. Du document fourni par LT, il n'apparaît pas de mesures qui puissent être rattachées à l'une de celles prévues dans la décision-cadre. DE n'a pas encore transposé s'agissant de certaines infractions liées à la pédopornographie. Certains Etats membres n'ont transposé qu'une partie du champ de la décision-cadre (EE, FI).

Mesures nécessaires - article 3 – paragraphe 2:

C'est la mise en œuvre du paragraphe 2 de l'article 3 qui semble avoir posé le plus de difficultés. Celles-ci concernent principalement les traditions juridiques et les principes fondamentaux, notamment liés à l'administration de la charge de la preuve, le lien habituellement exigé entre l'infraction qui donne lieu à condamnation et ce qui est confisqué, le droit à un procès équitable, mais aussi la proportionnalité entre la peine et les faits reprochés. Dans le même temps, certains Etats membres vont au-delà en prévoyant la possibilité pour les tribunaux de prononcer une peine de confiscation de tout ou partie des biens de la personne condamnée sans avoir à démontrer que ceux-ci proviennent d'activités criminelles.

La mesure de confiscation élargie que doivent adopter les Etats membres doit être au moins l'une des trois prévues respectivement aux alinéas a), b) et c) du paragraphe 2 de l'article 3. Dans tous les cas elles permettent la confiscation de biens provenant d'activités criminelles qui ne sont pas directement en relation avec l'infraction pour laquelle une personne est condamnée. C'est à dire qu'il n'y a pas de lien entre l'infraction qui donne lieu à condamnation et ce qui est confisqué ; ni quant à la nature du bien, ni quant au montant. Il s'agit d'un principe de confiscation élargie des biens du condamné. L'alinéa a) vise les dits biens dès lors qu'ils proviennent d'activités au cours d'une période antérieure à la condamnation, alors que l'alinéa b) vise ceux qui proviennent d'activité "similaires". Quant à l'alinéa c), il vise la disproportion entre la valeur des biens et celle du revenu légal de la personne condamnée.

Compte tenu de la diversité des mesures prises dans les Etats membres, définies en fonction de leur système juridique et caractérisées par des constructions juridiques qui ne correspondent pas toujours à la même architecture, il est souvent difficile de déterminer à laquelle (au moins) de ces mesures chaque Etat membre s'est mis en conformité, à moins qu'il ne l'ait précisé. En synthèse:

- BG, DE, FI et PL couvrent, directement ou indirectement, les mesures prévues à l'alinéa a).
- EE couvre, directement ou indirectement, la mesure prévue à l'alinéa c).
- CZ, FR, DK, NL couvrent directement ou indirectement, les mesures prévues aux alinéas a), b) et c).
- BE, BG couvrent directement ou indirectement, les mesures prévues aux alinéas a) et b)

LU, IE et IT préparent une réforme visant à introduire des pouvoirs de confiscation élargie. Trois Etats membres au moins (BG, CZ, FR) prévoient la confiscation de tout ou partie des biens, au titre d'une peine, à l'encontre de la personne condamnée, indépendamment de la justification de la provenance criminelle des biens, pour tout ou partie des infractions relevant du champ d'application de la décision.

Champ d'application élargi aux tiers - article 3 – paragraphe 3:

Concernant cette disposition optionnelle, prévue au paragraphe 3 de l'article 3, il ressort que certains Etats membres prévoient la confiscation de biens pouvant "appartenir" à la personne condamnée mais dont la propriété légale serait à un de ses associés ou une personne morale sur laquelle il exerce une influence déterminante. Il s'agit au moins, pour tout ou partie du dispositif, des Etats membres suivants: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

Procédure optionnelle de privation de biens autre que pénale - article 3 – paragraphe 4:

Le paragraphe 4 de l'article 3 prévoit que les Etats membres peuvent recourir à des procédures autres que des procédures pénales pour priver l'auteur des biens. C'est le cas de SE.

Des textes transmis il ressort que CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG, NL, n'ont pas pris de disposition de ce type. Cela ne signifie pas que d'autres types de procédure n'existent pas dans leur législation nationale.

Articles quatre et cinq : Voies de recours et garanties

Des voies de recours effectives doivent préserver au sein des Etats membres les droits des personnes concernées par les articles 2 et 3. La décision-cadre ne peut avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits et principes fondamentaux.

La plupart des Etats membres n'ont pas fournis des informations précises sur la transposition des obligations découlant des articles 4 et 5. La Commission ne peut dès lors apprécier dans quelle mesure le dispositif législatif national satisfait aux exigences de la Décision-cadre à cet égard. Au vu de l'importance des voies de recours dans le cadre du respect des droits et principes fondamentaux, la Commission continuera à attacher une attention particulière à la transposition de ces dispositions en droit national.

4. CONCLUSIONS

En l'état actuel, seuls seize Etats membres ont communiqué le texte des dispositions qui transposent cette décision-cadre en droit national. La Commission juge préoccupant que la transposition de cette décision-cadre soit toujours aussi peu avancée dans les Etats membres. Elle rappelle à ces derniers l'importance qu'ils ont accordée à la lutte contre la criminalité organisée par le biais de la privation de ses moyens et revenus financiers. La Commission souligne en outre que cette importance se reflète également dans les conventions pénales relatives au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du Conseil de l'Europe de 1990 et 2005, et dans la convention des Nations unies contre la Criminalité transnationale organisée de 2000. L'adoption de dispositions législatives solides et complètes au niveau national est en effet indispensable pour assurer une lutte efficace au niveau de l'Union européenne.

La Commission invite les Etats membres à examiner le présent rapport et à saisir cette occasion pour lui transmettre ainsi qu'au secrétariat général du Conseil toutes les informations complémentaires utiles, afin de se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 6 de la décision-cadre. La Commission encourage aussi les Etats membres qui ont déclaré être en train d'élaborer les dispositions législatives requises à les adopter au plus vite et à en communiquer le texte au secrétariat général du Conseil et à la Commission. Enfin, la Commission regrette que six Etats membres n'aient toujours pas transmis des informations et les invite à communiquer sans délai tous les renseignements relatifs à la transposition de la décision-cadre dans leur droit national.

La Commission a l'intention d'adopter fin 2008 une Communication sur le "produit du crime" qui analysera les instruments en matière de confiscation et de recouvrement des biens d'origine criminelle et examinera comment renforcer la coopération entre services de police et de justice afin de priver les criminels de leurs revenus illicites.