



Strasbourg, le 5.2.2013  
SWD(2013) 20 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Résumé de l'analyse d'impact**

*accompagnant le document:*

**PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**RELATIVE À LA PROTECTION PÉNALE DE L'EURO ET DES AUTRES  
MONNAIES CONTRE LA CONTREFAÇON, ET REMPLAÇANT LA DÉCISION-  
CADRE 2000/383/JAI DU CONSEIL**

{COM(2013) 42 final}  
{SWD(2013) 19 final}

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Définition du problème et cadre juridique .....	3
2.	Scénario de référence .....	5
3.	Base juridique de la nécessité d'agir .....	5
4.	Analyse du principe de subsidiarité .....	6
5.	Objectifs principaux .....	6
6.	Options .....	7
7.	Suivi et évaluation.....	9

## 1. DÉFINITION DU PROBLÈME ET CADRE JURIDIQUE

Le faux monnayage reste un sujet de préoccupation dans l'ensemble de l'Union européenne. La contrefaçon de l'euro constitue une source de préoccupation particulière en raison de son importance. Aujourd'hui, l'euro est la deuxième monnaie la plus importante au monde. Il est particulièrement exposé aux risques de contrefaçon en raison de son importance mondiale. D'après les données de la Banque centrale européenne, le préjudice financier dû aux faux euros établi en Europe depuis l'introduction de l'euro en 2002 s'élève au total à plus de 500 millions d'EUR.

La présente analyse d'impact se concentre donc principalement sur l'euro. Cependant, comme la contrefaçon constitue également un problème majeur pour les autres monnaies en circulation en Europe, les problèmes recensés en ce qui concerne l'euro peuvent être considérés comme étant de nature générale et valables pour d'autres monnaies également.

L'Union dispose déjà d'instruments destinés spécifiquement à protéger l'euro, comme le cadre d'authentification des billets et des pièces en euros et un programme de sensibilisation et de formation (le programme Pericles<sup>1</sup>). Plus particulièrement, la décision-cadre 2000/383/JAI visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro impose aux États membres de veiller à ce que certains comportements soient passibles de sanctions et à ce que des sanctions puissent être infligées pour des infractions concernant la contrefaçon de l'euro ou d'autres monnaies. Cette décision-cadre protège également les autres monnaies sur un pied d'égalité avec l'euro.

Il a été démontré que le cadre de protection pénale de l'euro et des autres monnaies présentait certaines lacunes en ce qui concerne la réalisation d'un niveau de protection adéquat et efficace. Il ne crée pas une base suffisante pour empêcher, instruire et sanctionner la contrefaçon de l'euro d'une manière cohérente dans l'ensemble de l'Union, ce qui fait également obstacle à la coopération entre les États membres et peut éventuellement inciter les délinquants à déplacer leurs activités dans des États considérés comme plus cléments dans leur réponse à la contrefaçon de l'euro.

Compte tenu de l'évaluation de la Commission reposant sur ses trois rapports, sur un questionnaire dédié sur l'état de la mise en œuvre de la décision-cadre et sur une consultation des acteurs concernés lors de différentes réunions d'experts, les lacunes suivantes ont été recensées dans le cadre juridique de protection de la monnaie unique européenne contre le faux monnayage:

- ***Le niveau des sanctions applicables au faux monnayage n'est pas suffisamment dissuasif et efficace.***

- Caractère dissuasif insuffisant

Il existe d'importantes différences entre les sanctions prévues dans les États membres, ce qui est une des raisons du manque de caractère dissuasif et de l'inégalité de la protection de l'euro et des autres monnaies dans l'ensemble de l'Union européenne. Certains États membres n'ont pas de sanction minimale tandis que, dans d'autres, celle-ci s'élève à dix ans d'emprisonnement. Dans la pratique, c'est la connaissance des sanctions minimales

---

<sup>1</sup> Décision 2001/923/CE du Conseil du 17 décembre 2001.

potentielles qui dissuadera les personnes tentées de se lancer dans des activités de faux monnayage. Il y a une différence manifeste entre risquer d'être condamné à une peine d'emprisonnement pour une certaine période minimale et, par exemple, en être quitte pour une simple amende.

- Risque de «forum shopping»

Étant donné que des groupes criminels organisés disposant de ressources considérables sont souvent fortement impliqués dans le faux monnayage, il leur est facile d'étendre leurs activités par-delà les frontières grâce à des réseaux de distribution organisés. Il se peut que ces groupes exercent déjà leurs activités dans plusieurs États membres, ce qui signifie que le risque est considérable de voir les délinquants se déplacer dans des pays ayant un droit pénal plus clément (c'est ce qu'on appelle le «forum shopping»). Les chiffres semblent laisser entendre que les États membres ayant de faibles niveaux de sanctions tendent à attirer les contrefacteurs.

- Efficacité réduite de la coopération judiciaire

Les divergences en matière de niveau des sanctions peuvent avoir une incidence négative sur la coopération judiciaire. Si un État membre prévoit des sanctions minimales faibles dans son code pénal, il se peut que les services répressifs et les autorités judiciaires accordent également une priorité faible aux enquêtes et aux poursuites concernant les affaires de faux monnayage. Dans la pratique, cela peut avoir une incidence négative pour la coopération transfrontière lorsqu'un autre État membre sollicite une assistance, notamment pour ce qui est du traitement de la demande en temps utile. Qui plus est, l'absence d'un niveau minimal de sanctions dans certains États membres peut donner lieu à des condamnations à moins de quatre mois d'emprisonnement ou à une amende, ce qui signifie que les condamnations pour production ou distribution de fausse monnaie ne permettent pas toutes de demander un mandat d'arrêt européen.

- ***Les enquêtes et poursuites transfrontières peuvent se révéler infructueuses en raison de problèmes de coopération découlant des différences quant à la disponibilité d'outils d'investigation efficaces.***

Dans certains États membres de l'Union, les affaires de faux monnayage, activité relevant généralement de la criminalité organisée, ne sont toujours pas traitées au moyen des outils d'investigation qui sont habituellement utilisés dans les affaires transnationales et de criminalité organisée (interceptions téléphoniques, dispositifs de repérage, livraisons surveillées et agents infiltrés). Les infractions de contrefaçon sont souvent commises parallèlement dans plusieurs États membres, la production ayant lieu dans un État membre et la distribution dans un autre. Les outils utilisés pour repérer ces activités doivent donc être les mêmes. Lorsque des enquêtes relatives à des affaires de contrefaçon sont entamées dans un État membre au moyen de techniques particulières, il n'est pas possible de les poursuivre dans un autre État membre dont la législation est dépourvue de dispositions concernant ces techniques. En pareil cas, cela peut non seulement retarder les enquêtes ou les rendre plus coûteuses, mais aussi conduire à l'abandon de la recherche de la source.

- *Retard dans la mise au point des appareils de détection des contrefaçons, du fait de lacunes dans la transmission, pendant les procédures judiciaires, des contrefaçons saisies aux autorités compétentes en vue de leur analyse.*

À l'heure actuelle, il n'existe aucune obligation de transmettre les contrefaçons saisies pendant une procédure judiciaire. Dans la pratique, les autorités judiciaires refusent dans certains cas de transférer pour analyse des échantillons des faux billets et des fausses pièces en euros avant la fin de la procédure pénale, même si un tel transfert est possible eu égard à la quantité de contrefaçons saisies. Or le transfert de ces contrefaçons après la fin de la procédure pénale a une valeur limitée. Il faut souvent beaucoup de temps, parfois des années, avant que les appareils de traitement des billets et des pièces utilisés par les établissements financiers puissent être mis au point de façon à détecter les contrefaçons, afin d'empêcher que ces types de contrefaçons ne continuent à circuler.

## **2. SCENARIO DE REFERENCE**

En poursuivant le cadre actuel, on pourrait s'attendre, à moyen terme, à ce que tous les États membres mettent en œuvre la totalité des dispositions de la décision-cadre. La prévention et la détection des contrefaçons déjà en circulation ou sur le point de l'être pourraient être renforcées par les instruments juridiques sur l'authentification, récemment améliorés<sup>2</sup>, ainsi que par des actions de sensibilisation et de formation financées grâce au programme Pericles. À plus long terme, la dissuasion pourrait également être accrue à la suite de l'adoption d'une initiative horizontale en cours de préparation concernant la confiscation d'avoirs liés au produit de certaines infractions, dont la contrefaçon.

Toutefois, les améliorations précitées ne remédieraient pas aux problèmes décrits dans le présent rapport. Plus particulièrement, le problème de la dissuasion ne serait pas traité de façon suffisante en raison de l'absence de niveaux de sanctions suffisants. La menace continue de contrefaçon étayée par les statistiques de la BCE demeurerait probablement constante ou serait même susceptible d'augmenter. De plus, les problèmes relevés ci-dessus s'agissant des enquêtes transfrontières ne seraient pas résolus, car les États membres ne seraient pas tous en mesure d'utiliser des outils d'investigation pour les graves infractions de contrefaçon à caractère transnational. Aucune solution ne serait proposée non plus au problème de la remise de contrefaçons pendant les procédures judiciaires. Aussi le risque que des contrefaçons restent en circulation en raison de l'absence d'authentification en temps utile continuera-t-il d'exister.

## **3. BASE JURIDIQUE DE LA NECESSITE D'AGIR**

En vertu de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE ou traité de Lisbonne), l'Union peut adopter des directives établissant des règles minimales en matière de droit pénal dans les domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes. La contrefaçon de moyens de

---

<sup>2</sup> Voir les règlements (CE) n° 1338/2001 et (UE) n° 1210/2010 et la décision de la BCE du 16 septembre 2010, mentionnés à la section 2.1.

paiement est explicitement mentionnée à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE comme un tel domaine de criminalité particulièrement grave.

#### **4. ANALYSE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE**

Il est essentiel de veiller à ce que, dans tous les États membres, des mesures pénales efficaces et efficientes protègent de façon appropriée l'euro et toute autre monnaie ayant cours légal.

Seule l'Union est en mesure d'élaborer une législation commune contraignante qui soit applicable dans l'ensemble des États membres, et de créer un cadre juridique pouvant contribuer à combler les lacunes actuelles, décrites à la section 3.2.1.

Chaque mesure pénale doit être soigneusement évaluée et conçue au regard de ses possibles effets sur la protection des droits fondamentaux. Le présent rapport contiendra une telle évaluation.

#### **5. OBJECTIFS PRINCIPAUX**

Sur la base des problèmes recensés, plusieurs objectifs généraux et spécifiques ont été définis:

##### Objectifs généraux

- Prévenir la contrefaçon de l'euro et des autres monnaies en renforçant leur protection pénale et la coopération transfrontière en matière judiciaire et répressive, dans le plein respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- Conserver et renforcer la confiance dans l'authenticité de la monnaie unique européenne et des autres monnaies

##### Objectifs spécifiques

- Accentuer de façon appropriée l'efficacité et la dissuasion en matière de contrefaçon (production et distribution) et éliminer les incitations au «forum shopping» dans certains États membres
- Faciliter l'application proportionnée du mandat d'arrêt européen en matière de faux monnayage (production et distribution)
- Faciliter les enquêtes transfrontières concernant les infractions de faux monnayage et réduire les retards dans le traitement des demandes de coopération
- Renforcer la prévention des infractions de contrefaçon en augmentant la possibilité de détection des billets et des pièces grâce à l'application en temps utile des procédures d'authentification

## **6. OPTIONS**

Trois options ont été examinées:

### ***Option 1: maintien du statu quo***

Aucune action ne serait entreprise au niveau de l'Union, si ce n'est celle prévue par le cadre actuel, c'est-à-dire la poursuite normale des efforts de mise en œuvre de la décision-cadre, ainsi que des activités de sensibilisation, de formation et de conseil pour les enquêteurs et procureurs spécialisés.

### ***Option 2: une directive visant à remplacer la décision-cadre de 2000 et à introduire des dispositions concernant les outils d'investigation et la transmission de contrefaçons saisies***

Cette option reprend le contenu de la décision-cadre actuelle et la remplace par une directive qui traite également des outils d'investigation et de la transmission de contrefaçons saisies, en réponse aux problèmes 2 et 3.

### ***Option 3: une directive visant à remplacer la décision-cadre de 2000 et à introduire des dispositions concernant les niveaux minimaux et maximaux des sanctions pénales, les outils d'investigation et la transmission de contrefaçons saisies***

Cette option inclut le contenu de l'option 2 (outils d'investigation et transmission de contrefaçons), en le complétant par un niveau minimal et maximal des sanctions applicables à la production et à la distribution de fausse monnaie (alors qu'il n'existe à l'heure actuelle qu'une sanction maximale pour la production). Un niveau minimal d'au moins six mois d'emprisonnement et un niveau maximal d'au moins huit ans d'emprisonnement sont introduits.

## **6.1. Évaluation de l'incidence des différentes options**

### ***Incidence de l'option 1: maintien du statu quo***

L'efficacité de cette option pour atteindre l'objectif est très faible, sinon nulle. Les pouvoirs de surveillance et d'exécution de la Commission concernant la mise en œuvre des dispositions actuellement contenues dans la décision-cadre seront renforcés après le 1<sup>er</sup> décembre 2014 (en application du protocole n° 36 du traité de Lisbonne). Une meilleure mise en œuvre pourrait accroître la confiance dans la monnaie et éviter des contrefaçons qui affectent négativement le commerce général. Ces avantages seraient toutefois limités, car les lacunes dans le cadre juridique recensées ci-dessus demeureront. Le problème de la dissuasion ne serait pas traité en raison de l'absence de niveaux de sanctions suffisants. De plus, les problèmes relevés ci-dessus s'agissant des enquêtes transfrontières ne seraient pas résolus, car les États membres ne seraient pas tous en mesure d'utiliser des outils d'investigation pour les graves infractions de faux monnayage à caractère transnational. Aucune solution ne serait proposée non plus au problème de la remise de contrefaçons pendant les procédures judiciaires, de sorte que le risque que des contrefaçons demeurent en circulation en raison de l'absence d'authentification en temps utile pourrait augmenter. Par rapport au cadre juridique actuel, cette option ne

devrait pas avoir plus d'impact sur les droits fondamentaux, les systèmes judiciaires nationaux ou les matières économiques et financières.

***Incidence de l'option 2: une directive visant à remplacer la décision-cadre de 2000 et à introduire des dispositions concernant les outils d'investigation et la transmission de contrefaçons saisies***

Cette option faciliterait les enquêtes transfrontières concernant des infractions de contrefaçon et renforcerait la prévention de ce phénomène grâce à une transmission en temps utile, pendant les procédures judiciaires, de contrefaçons saisies à des fins d'analyse technique et de détection, ce qui accroîtrait la possibilité de détecter les faux billets et les fausses pièces en circulation. Dans une certaine mesure, elle répondrait à la menace permanente de contrefaçon de l'euro, et plus particulièrement aux améliorations récentes en matière de qualité des contrefaçons. Toutefois, sa valeur ajoutée pour la protection de l'euro serait limitée.

Cette option aurait une incidence faible à moyenne sur les droits fondamentaux, car l'extension des outils d'investigation existants au faux monnayage et le transfert de contrefaçons pour examen pendant le procès peuvent avoir un effet direct sur certains droits fondamentaux.

On peut s'attendre à ce que la mesure proposée produise des avantages financiers en évitant certains préjudices causés par les contrefacteurs. Le coût serait faible parce que limité à une modification de la législation nationale et à certains frais modestes d'équipement technique pour les outils particuliers d'investigation et pour la transmission des contrefaçons dans certains États membres.

***Incidence de l'option 3: une directive visant à remplacer la décision-cadre de 2000 et à introduire des dispositions concernant les niveaux minimaux et maximaux des sanctions pénales, les outils d'investigation et la transmission de contrefaçons saisies***

Outre les avantages procurés par l'option 2, cette option contribuerait à une meilleure protection de l'euro contre le faux monnayage grâce à une augmentation de l'effet dissuasif, à une réduction du «forum shopping» et à une possibilité accrue d'avoir recours au mandat d'arrêt européen pour les principales infractions de faux monnayage (production et distribution). L'ajout d'un niveau minimal de sanction pour les infractions de production et de distribution et l'extension à la distribution de fausse monnaie du niveau maximal de sanction existant pour la production seraient susceptibles de placer à un niveau très élevé l'effet dissuasif pour de tels agissements. Ces règles minimales communes en matière de sanctions amélioreraient également la cohérence des sanctions dans l'ensemble de l'Union et, partant, la confiance mutuelle entre les ordres judiciaires, ce qui faciliterait la répression transfrontière. Étant donné qu'elle aurait une incidence considérable sur la dissuasion et les capacités de répression, cette option est considérée comme ayant une efficacité moyenne à élevée.

Cette option aurait une incidence moyenne sur les droits fondamentaux, car l'harmonisation des sanctions minimales et maximales, les nouveaux outils d'investigation et les mesures préventives peuvent avoir un effet direct sur certains droits fondamentaux. Ces mesures visent à répondre à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union (voir l'article 52, paragraphe 1, de la Charte) et, en particulier, à prévoir des mesures effectives et dissuasives de protection de l'euro, et elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

On peut s'attendre à ce que cette option entraîne des avantages financiers supplémentaires par rapport à l'option 2, du fait d'une meilleure dissuasion et d'une meilleure répression et, partant, d'un nombre moins élevé de préjudices causés par les contrefacteurs. Les États membres devraient supporter certains coûts, en particulier en ce qui concerne la modification de leur législation.

## 6.2. Option privilégiée

**L'option 3 est l'option privilégiée.**

### Résumé de l'option privilégiée

L'option privilégiée contiendrait une combinaison des éléments suivants.

- *Les dispositions de la décision-cadre de 2000 seront maintenues en substance dans une nouvelle proposition, avec des modifications mineures tenant compte du traité de Lisbonne.*
- *Les dispositions relatives aux sanctions seront modifiées par rapport à la décision-cadre, en introduisant une peine minimale de six mois pour la production et la distribution et une peine maximale d'au moins huit ans pour la distribution.*
- *Une nouvelle disposition imposant aux États membres de prévoir la possibilité d'utiliser certains outils d'investigation dans les enquêtes concernant le faux monnayage sera introduite.*
- *Une nouvelle disposition imposant aux États membres de prévoir la possibilité de transmettre également de faux euros saisis pendant une procédure judiciaire sera introduite.*

## 7. SUIVI ET EVALUATION

La directive précisera que les États membres devraient faire rapport sur sa mise en œuvre effective. Outre les données quantitatives fournies par les États membres, d'autres sources potentielles d'informations qualitatives sur le respect de la directive seront collectées grâce au Forum sur la justice, à l'OLAF et à Eurojust.

La Commission utilisera la plateforme des réunions d'experts de l'ECEG pour suivre la mise en œuvre de la directive sur une base régulière.

La Commission envisage, par ailleurs, d'effectuer une étude empirique spécifique mettant l'accent sur la collecte de données entre un et trois ans après le début de la mise en œuvre de la proposition. Ces données lui permettraient d'évaluer si les États membres respectent

effectivement non seulement cette législation, mais aussi les droits, libertés et principes consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Lorsque le délai de transposition de la directive aura expiré, la Commission procédera aux contrôles de transposition nécessaires et, au besoin, ouvrira des procédures d'infraction en application du TFUE.