



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.10.2004
SEC(2004) 1264

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action de l'UE pour la prévention de la fraude
sur les moyens de paiement autres que les espèces**

{COM(2004)679 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action de l'UE pour la prévention de la fraude sur les moyens de paiement autres que les espèces

1. INTRODUCTION

Dans le plan d'action de l'UE pour la prévention de la fraude 2001-2003 (ci-après, le «PAPF»)¹, la Commission s'est engagée à remettre au Parlement européen et au Conseil, après 2003, un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan et, au besoin, à proposer des mesures complémentaires ou des alternatives. Tel est l'objet du présent rapport, qui examine tour à tour les cinq grands domaines d'action répertoriés par le PAPF. Des mesures pour l'avenir sont proposées dans un plan d'action de l'UE pour la prévention de la fraude (2004-2007)².

2. AMÉLIORATIONS TECHNOLOGIQUES/SÉCURITÉ DES PAIEMENTS

2.1. Objectifs du PAPF

«Le secteur des systèmes de paiement doit offrir le niveau de sécurité économiquement viable le plus élevé possible pour les paiements électroniques à distance pour la fin du premier semestre 2002 au plus tard.

Toutes les parties intéressées, les autorités nationales en particulier, doivent contribuer à mettre en œuvre une approche coordonnée et structurée en matière de sécurité».

2.2. Actions prévues par le PAPF

«La Commission organisera des actions de sensibilisation, notamment un forum sur la sécurité des produits et des systèmes de paiement, dans l'optique de la prévention de la fraude.

La Commission lancera une étude sur certains aspects spécifiques de la sécurité des produits et des systèmes de paiement et sur leur incidence sur le volume de la fraude et, en fonction des résultats obtenus, envisagera des initiatives précises».

2.3. Actions entreprises

La Commission a organisé le 16 septembre 2003 une conférence intitulée «Paiements et confiance», dans le but de mieux informer les citoyens de l'UE sur les questions de

¹ Communication de la Commission intitulée «Prévention de la fraude et de la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces», COM(2001) 11 final du 9.2.2001.

² Communication de la Commission intitulée: «Nouveau plan d'action de l'UE (2004-2007) pour prévenir la fraude sur les moyens de paiement autres que les espèces», COM(2004)...

sécurité et de voir comment améliorer la confiance du public. Cette conférence a été l'occasion de connaître l'avis de tous les intéressés sur ce sujet³.

La Commission a publié en septembre 2003 une étude sur la sécurité des paiements électroniques et des paiements par mobile dans le marché intérieur. Cette étude s'est penchée sur l'opinion que se font les utilisateurs de la sécurité des paiements électroniques dans chaque État membre de l'UE, en évaluant le niveau de sécurité des principaux modes de paiement, en examinant si les meilleurs systèmes de protection sont effectivement mis en oeuvre (en analysant plus de 600 sites internet), et en vérifiant les informations fournies aux utilisateurs en matière de sécurité.

La sécurisation des systèmes de paiement incombe d'abord et avant tout au secteur des paiements. La sécurité est un préalable à la confiance des consommateurs, et la Commission, par son action, a permis de mieux informer sur le niveau actuel de sécurité.

3. ÉCHANGE D'INFORMATIONS

3.1. Objectif du PAPP

«Tout en respectant les droits et libertés des personnes ainsi que les règles de concurrence, les secteurs des systèmes de paiement et du commerce de détail doivent intensifier les échanges d'informations afin de favoriser une détection et une notification plus rapides des tentatives de fraude».

3.2. Actions prévues par le PAPP

«En concertation avec les autorités nationales chargées de la protection des données, la Commission définira des lignes directrices sur les limites et les conditions des échanges d'informations relatives à la prévention de la fraude.

La Commission lancera une «page Web de prévention de la fraude» contenant des informations sur les initiatives dans le domaine de la prévention de la fraude et des liens vers les organisations compétentes».

3.3. Actions entreprises

Afin de préparer l'élaboration des lignes directrices, les services de la Commission ont rencontré les représentants du secteur privé afin de cerner précisément les problèmes. La principale difficulté diagnostiquée était l'impossibilité d'échanger des données sur les commerçants à haut risque et fraudeurs. Le groupe de travail «article 29» de l'UE⁴ a constitué un sous-groupe informel de représentants des autorités nationales de protection des données et du secteur des paiements afin de discuter de thèmes spécifiques. Lors de la première réunion de ce sous-groupe, il a été bien précisé que les lignes directrices ne pouvaient pas déroger aux dispositions

³ Les exposés et le compte-rendu de la conférence sont disponibles à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/2003-conference/conference_fr.htm

⁴ Ce groupe, institué sur la base de l'article 29 de la directive 95/46/EC, réunit des représentants des autorités nationales de protection des données. Son secrétariat est assuré par la Commission ; http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/workinggroup_fr.htm

nationales. Ce point a d'ailleurs été inclus dans le document de consultation «Un nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur»⁵. Les participants se sont déclarés très favorables à une harmonisation totale de la législation de l'UE en matière de protection des données. Les travaux du sous-groupe se poursuivent.

Des pages sur la lutte contre la fraude ont été créées sur le site internet de la Commission⁶. Elles recensent les initiatives prises dans le cadre du PAPF ainsi que les autres initiatives de l'UE en la matière, et propose des liens vers les organisations compétentes. Ce site pourrait se développer et devenir, pour les citoyens et les entreprises de l'UE, un site de référence paneuropéen sur la prévention de la fraude aux moyens de paiement.

L'échange d'informations est un élément essentiel de toute stratégie efficace de lutte contre la fraude. L'investigation et la poursuite des agissements frauduleux, tout comme la prévention de la fraude, passent nécessairement par de tels échanges, aussi bien entre États membres que dans chacun d'entre eux.

4. PROGRAMMES DE FORMATION, MATÉRIEL PÉDAGOGIQUE ET COOPÉRATION

4.1. Objectifs du PAPF

«Le secteur des systèmes de paiement doit mettre en œuvre dans tous les États membres de l'Union européenne un programme complet de formation des services de répression en matière de prévention de la fraude et de la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces.»

Les acteurs concernés (dont Europol et Interpol) doivent avoir accès aux informations sur les programmes de formation et au matériel didactique prévus pour les services de répression».

4.2. Actions prévues par le PAPF

«La Commission organisera une conférence de haut niveau réunissant des officiers de police de grade supérieur ainsi que des magistrats du siège et du parquet afin de les sensibiliser à la problématique de la fraude sur les paiements et à ses conséquences sur les systèmes financiers.»

La Commission organisera une réunion afin d'encourager les représentants du secteur des systèmes de paiement et des services de répression à recenser les éléments de preuve indispensables pour ouvrir une enquête et engager des poursuites de manière efficace dans les affaires de fraude sur les paiements, et à fournir les informations sous une forme convenue pour qu'elles puissent faire l'objet d'un échange transfrontalier.

⁵ Communication de la Commission intitulée «Un nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur», COM(2003) 718 final.

⁶ http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/index_fr.htm

La Commission organisera des réunions d'experts, représentant toutes les parties, pour débattre de questions liées à la prévention de la fraude, réexaminer les actions de la Communication et définir éventuellement des mesures de prévention supplémentaires».

4.3. Actions entreprises

En mars 2003 a été organisé un Forum de l'UE sur les fraudes par carte, fruit d'une coopération entre VISA, Mastercard, American Express, l'Office italien de lutte contre la contrefaçon (UCAMP), l'Office suédois de lutte contre la criminalité économique et la Commission. Quelque 150 délégués des États membres de l'UE et des pays adhérents (représentants des services de répression, des parquets nationaux, du système judiciaire et du secteur des paiements) ont participé activement aux discussions, qui étaient basées sur des études de cas concrètes. Les participants au forum ont appelé à une intensification des efforts de formation et de sensibilisation, à une meilleure utilisation des possibilités de formation déjà disponibles, et à une clarification de la législation régissant la protection des données dans l'UE. Ils ont jugé très productive l'interaction entre ordre judiciaire, services de répression et secteur privé, et exprimé le souhait de voir ce type de rencontre se renouveler régulièrement.

Les services de répression, le secteur des paiements et d'autres milieux intéressés ont aussi pu débattre des moyens d'améliorer la formation des services de répression dans l'UE à l'occasion des ateliers du Forum sur la prévention de la criminalité organisée⁷. Ces discussions ont permis de mieux cerner les besoins en formation des services de répression et de proposer des pistes d'actions. Il a notamment été suggéré: d'accroître les efforts faits pour sensibiliser ces services, les magistrats du parquet et l'ensemble de l'ordre judiciaire au problème de l'utilisation frauduleuse des moyens de paiement; d'organiser des formations paneuropéennes pour officiers spécialisés; d'offrir une formation approfondie à ces officiers afin qu'ils en forment d'autres (comme cela se pratique déjà dans certaines écoles de police), et de jouer ainsi sur l'«effet multiplicateur»; de mettre au point, toujours à l'intention de ces officiers spécialisés, des programmes de formation exhaustifs, et de les réactualiser régulièrement. Un inventaire des actions et des outils de formation accessibles aux services de répression a également été dressé.

L'UE a introduit des dispositions pénales paneuropéennes contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces⁸. Cette législation devrait être appliquée de manière effective et cohérente dans les États membres de l'UE, pour avoir un effet dissuasif sur ce type d'agissements. Il était donc important de former les autorités judiciaires à ce problème et de prendre des mesures pour

⁷ Le Forum de l'UE sur la prévention de la criminalité organisée était prévu par la communication la Commission COM(2000)786, du 29.11.2000, et s'inscrit dans le cadre de la stratégie globale de l'UE en matière de prévention de la criminalité. Fruit d'un partenariat entre toutes les parties prenantes à la prévention de la criminalité organisée, il rassemble des représentants des services de répression nationaux, des entreprises et des groupements professionnels, des cercles de recherche universitaires, des organisations non gouvernementales et de l'ensemble de la société civile.

⁸ 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, 2001/413/JAI, JO L 149 du 2.6.2001, p. 1.

améliorer la formation des services de répression, afin de renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites visant cette forme de criminalité.

La réunion où devait être envisagée la mise en place éventuelle d'un canevas commun pour l'échange transfrontalier des éléments de preuve n'a pas eu lieu, en raison du lancement d'autres initiatives horizontales de l'UE, dont la proposition de la Commission relative à un mandat européen d'obtention de preuves.

Les modalités de coopération ont été améliorées par la création d'un groupe d'experts de l'UE en matière de prévention de la fraude, qui représente tous les acteurs concernés par la prévention dans l'UE⁹ et offre une plate-forme paneuropéenne pour l'échange d'informations et de meilleures pratiques. Il a reçu pour mandat principal de suivre la mise en oeuvre du plan d'action de l'UE pour la prévention de la fraude, et d'autres mesures de prévention. Ses réunions ont permis d'échanger des informations, de discuter des nouveaux problèmes et, dans certains cas, de définir des mesures de prévention supplémentaires. Le groupe s'est réuni deux fois par an, soit six fois entre 2001 et 2003.

Toutes ces initiatives ont stimulé la coopération entre les parties concernées par la prévention de la fraude, en particulier au niveau transfrontalier.

5. AUTRES MESURES DE PRÉVENTION DE LA FRAUDE

5.1. Objectif du PAPF

«Les parties concernées doivent jouer leur rôle dans la prévention de la fraude et de la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces, et coopérer les unes avec les autres».

5.2. Actions prévues par le PAPF

«Le secteur des systèmes de paiement doit réexaminer en permanence ses pratiques et procédures et supprimer ou modifier celles susceptibles de favoriser les comportements frauduleux.

Le secteur des systèmes de paiement doit fixer des «meilleures pratiques» en matière de matériel didactique pour les détaillants et les consommateurs et au besoin produire du nouveau matériel.

Les organisations de détaillants et les associations de consommateurs doivent échanger des informations sur le matériel didactique et examiner s'il faut du matériel supplémentaire ou amélioré. Les associations de consommateurs doivent élaborer des lignes directrices sur les nouveaux domaines à risque (par exemple, les paiements en ligne) et les comportements frauduleux, et encourager les consommateurs à prendre toutes les mesures raisonnables pour prévenir la fraude.

⁹

Ce groupe réunit des représentants des systèmes de paiement nationaux et européens, des banques, des banques centrales et des ministères nationaux, des services de répression (dont Europol et Interpol), de la Banque centrale européenne, des détaillants, des groupes de consommateurs et des opérateurs de réseaux.

Le secteur du commerce de détail doit exploiter les technologies les plus modernes qui soient économiquement viables. Les détaillants doivent être mieux informés du statut des instruments de paiement présentés pour acceptation et être conseillés sur la manière de traiter les transactions suspectes.

Les consommateurs doivent disposer d'un numéro de téléphone unique pour l'Union européenne pour pouvoir signaler plus facilement la perte ou le vol d'un de leurs instruments de paiement, ou à tout le moins d'un numéro de téléphone unique valable pour tous les émetteurs de chaque État membre.

La Commission organisera une réunion avec les associations de consommateurs et les autres parties intéressées afin d'examiner les moyens de concevoir et de promouvoir la sensibilisation des consommateurs aux risques liés aux différents mécanismes de paiement et à la meilleure façon de les éviter.

La Commission organisera une réunion avec un groupe d'experts en matière de prévention de la fraude représentant toutes les parties intéressées afin d'examiner les garanties et les obligations juridiques et économiques des différentes parties concernées par la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces.

Les gouvernements et les autorités nationales doivent s'efforcer de renforcer la confiance dans les produits de paiement. Ils doivent essayer de mettre rapidement en oeuvre la proposition de décision-cadre visant à combattre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces.

En 2003, la Commission publiera un rapport, qui examinera les progrès accomplis dans la mise en oeuvre du plan d'action pour la prévention de la fraude et proposera des mesures supplémentaires ou différentes».

5.3. Actions entreprises

Les émetteurs de cartes de paiement et les banques ont redoublé d'efforts pour prévenir la fraude, en déployant tout un arsenal d'initiatives et d'outils. Le secteur bancaire a réaffirmé sa volonté de traiter la lutte contre la fraude comme une priorité en créant une task-force antifraude au sein du Conseil européen des paiements¹⁰.

En mai 2001, un atelier sur l'élaboration de supports didactiques pour les détaillants, organisé dans le cadre du Forum de l'UE pour la prévention de la criminalité organisée, a permis de définir les besoins des commerçants, d'échanger des exemples de bonnes pratiques et de lancer des idées pour améliorer la qualité et la diffusion de ces supports.

En vue d'améliorer les modalités de signalement des pertes et des vols de cartes de paiement, et d'étudier la faisabilité d'un numéro d'appel unique dans l'UE (Card Stop Europe), la Commission s'est entretenue de manière informelle avec un groupe de prestataires de services de mise en opposition et d'entreprises de télécommunication

¹⁰ Le Conseil européen des paiements a été mis en place en 2002 dans le but de créer un espace européen unique des paiements. Depuis décembre 2003, c'est en son sein que sont élaborées les décisions des banques européennes en matière de paiements.

nationales et internationales. Ce nouveau numéro d'appel éventuel pour l'UE devrait être facile à mémoriser; il renverrait directement les appels aux banques ou aux réseaux de carte existants pour la mise en opposition. Le Forum européen de la numérotation a aidé la Commission à répertorier les différentes solutions techniques envisageables, en fonction des critères définis¹¹. Deux enquêtes d'opinion ont été lancées pour sonder les citoyens de l'UE sur ce projet de numéro unique¹², qui fera aussi l'objet d'une analyse coûts-bénéfices. Les travaux sur ce projet se poursuivent.

Les réunions que la Commission envisageait d'organiser avec des associations de consommateurs et d'autres experts en prévention de la fraude, pour discuter de la sensibilisation des consommateurs et des garanties et obligations juridiques et économiques des parties en cas de fraude, ont finalement été remplacées par des initiatives plus larges de la Commission¹³. Pour renforcer la confiance des consommateurs, il est néanmoins essentiel de fournir aux consommateurs des informations appropriées sur la sécurité des paiements.

Les nouvelles dispositions de l'UE en la matière (décision-cadre) ont été adoptées par le Conseil en 2001, mais un rapport récent de la Commission¹⁴ montre qu'elles n'ont pas été mises en œuvre dans tous les États membres.

6. RELATIONS AVEC LES PAYS TIERS

6.1. Objectif du PAPP

«Les pays tiers doivent adopter des mesures de prévention pour combattre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces et veiller à leur application effective».

6.2. Actions prévues par le PAPP

«La Commission européenne organisera, en accord avec le secteur des systèmes de paiement, un séminaire à l'intention des autorités des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, afin de les sensibiliser à la fraude sur les paiements dans ces pays.

La Commission coopérera avec d'autres pays, tant dans le cadre de relations bilatérales que dans des forums multilatéraux tels que l'OCDE, afin de contribuer à combattre et prévenir la fraude».

¹¹ Aujourd'hui, ces options comprennent les numéros ETNS (European Telephony Numbering Space) et UIFN (Universal International Freephone Numbers). D'autres numéros pourraient être disponibles dans l'avenir.

¹² Ces deux enquêtes ont montré qu'un numéro unique représenterait une solution efficace et souhaitable pour la très grande majorité des citoyens de l'UE. Pour de plus amples informations sur ces enquêtes d'opinion et sur Card Stop Europe, voir le site: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/cardstopeurope/index_fr.htm.

¹³ Par exemple le projet DOLCETA, qui vise à fournir des outils éducatifs audio-visuels aux utilisateurs de PC. Le module DOLCETA sur les services financiers couvre entre autres la prévention de la fraude sur les moyens de paiement autres que les espèces.

¹⁴ COM(2004) 346 final, non encore publié.

6.3. Actions entreprises

En décembre 2001, la Commission a organisé, en coopération avec VISA, Mastercard et American Express, un séminaire sur la prévention de la fraude, à l'intention de tous les services des nouveaux États membres et pays en voie d'adhésion concernés par ce type de fraude (services de répression, magistrats du siège et du parquet, ministères et banques centrales).

La Commission participe régulièrement aux réunions du G8 sur la fraude aux systèmes de paiement, et notamment à celles du sous-groupe de Lyon/Rome sur la coopération opérationnelle (projets en matière de répression).

7. ÉTAPES SUIVANTES

Le PAF a reçu le soutien sans réserve de tous les intéressés. La plupart des actions prévues ont été menées à bien, suscitant des réactions positives des parties intéressées. La participation de la Commission a globalement été jugée utile et importante. Le PAF a contribué à ce qu'une plus grande attention soit accordée aux problèmes de fraude sur les paiements.

Sur la période couverte par le PAF, les initiatives conjuguées du secteur des paiements, des autorités nationales et d'autres parties ont permis de ralentir le rythme annuel de progression de la fraude dans l'UE¹⁵.

Grâce au PAF, qui reposait sur une étroite collaboration entre pouvoirs publics et acteurs privés, la coopération en matière de prévention de la fraude s'est aujourd'hui intensifiée, notamment au niveau transfrontalier. Mais de nouvelles menaces font leur apparition, comme le piratage de données ou l'usurpation d'identité.

La Commission entend donc poursuivre son action contre l'utilisation frauduleuse des systèmes de paiement en adoptant un nouveau plan d'action de l'UE sur la prévention de la fraude, qui couvrira la période 2004-2007¹⁶. Ce nouveau PAF a été mis au point en concertation avec le groupe d'experts de l'UE en matière de prévention de la fraude et d'autres groupes concernés¹⁷. Conjointement à la proposition de directive sur les services de paiement dans le marché intérieur que la Commission présentera en 2005, et qu'il complètera, ce plan jettera les bases d'un espace de paiement unique dans l'UE. Son objectif est en particulier de poursuivre et de renforcer les initiatives en cours pour prévenir la fraude, et de contribuer au renforcement de la confiance dans les moyens de paiement autres que les espèces.

¹⁵ En 2000, le rythme de croissance de la fraude était d'environ 50% par an, beaucoup plus rapide qu'aujourd'hui (15-20% l'an).

¹⁶ COM(2004)...

¹⁷ Par exemple la task-force antifraude du groupe «cartes» du Conseil européen des paiements. Des membres individuels du *Payment Systems Market Group* et du *Payment Systems Government Expert Group* ont également apporté leur contribution. Europol et des experts des services de répression ont aussi été consultés.