

Sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché)

2011/0297(COD) - 20/10/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir des règles minimales en matière de sanctions pénales applicables aux formes les plus graves d'abus de marché, à savoir les opérations d'initiés et les manipulations de marché.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : adoptée début 2003, la directive sur les abus de marché («MAD») 2003/6/CE a établi un cadre général pour la lutte contre les opérations d'initiés et les pratiques de manipulation de marché, désignées conjointement par le terme «abus de marché». L'expérience montre toutefois que l'effet désiré, à savoir contribuer efficacement à la protection des marchés financiers, n'a pas été atteint par le système actuel.

Dans le fil des conclusions du G-20, le rapport du groupe de haut niveau sur la surveillance financière dans l'UE a conclu qu'un cadre solide en matière prudentielle et de règles de conduite pour le secteur financier devait reposer sur un régime de surveillance et de sanctions fort. À cette fin, ce groupe a considéré que les autorités de surveillance devaient disposer de compétences suffisantes pour pouvoir agir et devraient pouvoir compter sur des régimes de sanctions identiques, forts et dissuasifs pour tous les délits financiers, sanctions qui devraient être effectivement appliquées. Or, le groupe de haut niveau a considéré que rien de cela n'existait pour le moment et que, d'une manière générale, **les régimes de sanctions des États membres étaient faibles et hétérogènes.**

La Commission a donc publié une [communication relative aux régimes de sanctions dans le secteur financier](#). Elle a conclu en indiquant qu'elle déterminerait si l'introduction de sanctions pénales et l'établissement de règles minimales relatives à la définition des infractions et des sanctions pénales peuvent s'avérer utiles, et dans quels domaines, pour assurer l'application effective de la législation de l'UE sur les services financiers.

Suivant l'approche exposée dans sa [communication du 20 septembre 2011 intitulée «Vers une politique de l'UE en matière pénale»](#), la Commission estime que l'existence de règles minimales relatives aux infractions et aux sanctions pénales en matière d'abus de marché, qui seraient transposées dans les législations pénales nationales et appliquées par les juridictions pénales des États membres, peut contribuer à l'efficacité de cette politique de l'Union.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a réalisé une analyse d'impact portant sur les différentes stratégies possibles. **Les options relatives aux sanctions pénales faisaient partie de ces travaux préparatoires.**

L'un des problèmes repérés dans l'analyse d'impact réside dans le fait que **les sanctions actuellement en vigueur pour lutter contre les abus de marché sont insuffisamment dissuasives**, ce qui se traduit par une application inefficace de la directive. En outre, la définition des opérations d'initiés ou des manipulations de marché qui constituent des infractions pénales diffère considérablement entre les États membres. Par exemple, cinq États membres ne prévoient pas de sanctions pénales pour la divulgation d'informations privilégiées par des initiés primaires et huit États membres n'en prévoient pas pour les initiés secondaires.

Les abus de marché pouvant revêtir une dimension transfrontière, cette divergence nuit au bon fonctionnement du marché intérieur et laisse une certaine marge de manœuvre aux auteurs d'abus de marché pour commettre de tels abus sur des territoires qui ne prévoient pas de sanctions pénales pour une infraction donnée.

L'analyse d'impact a conclu qu'il était essentiel **d'imposer aux États membres d'introduire des sanctions pénales pour les formes les plus graves d'abus de marché.**

BASE JURIDIQUE : article 83, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : des propositions visant à renforcer et à garantir la cohérence des sanctions administratives figurent dans la [proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les opérations d'initiés et les manipulations de marché](#), qui tend également à remédier à d'autres problèmes majeurs du système actuel.

La présente proposition prévoit quant à elle **l'obligation pour les États membres d'instaurer des règles minimales relatives à la définition des formes les plus graves d'abus de marché et aux niveaux minimaux des sanctions pénales qui y sont liées.** Ses principaux éléments sont les suivants :

- **Infractions pénales** : deux formes d'abus de marché, à savoir les opérations d'initiés et les manipulations de marché, devraient être considérées comme des infractions pénales si elles sont commises intentionnellement. Le fait de tenter de commettre des opérations d'initiés et des manipulations de marché devrait également être passible de sanctions en tant qu'infraction pénale. L'infraction relative aux informations privilégiées devrait s'appliquer aux personnes qui détiennent des informations privilégiées dont elles savent qu'il s'agit d'informations privilégiées. L'infraction relative aux manipulations de marché est applicable à toute personne.
- **Incitation, complicité et tentative** : la proposition prévoit que l'incitation à commettre les infractions pénales définies et le fait de s'en rendre complice seront également passibles de sanctions dans les États membres. Le fait de tenter de commettre l'une des infractions définies à la directive est également couvert par la directive, à l'exception de la divulgation irrégulière d'informations privilégiées et de la diffusion d'informations qui donnent des indications fausses ou trompeuses.
- **Sanctions pénales** : la proposition impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les infractions énumérées à la directive soient passibles de sanctions pénales. Ces sanctions devraient être effectives, proportionnées et dissuasives.
- **Responsabilité des personnes morales** : la proposition impose aux États membres de veiller à ce que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions définies à la directive.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.