Informations de base

2011/0297(COD) COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Directive	Procédure terminée
Sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché) **Subject** 2.50.03 Marchés financiers, bourse, OPCVM, investissements, valeurs mobilières 2.50.10 Surveillance financière 7.40.04 Coopération judiciaire en matière pénale	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
ECON Affaires économiques et monétaires	MCCARTHY Arlene (S&D)	21/09/2010
	Rapporteur(e) fictif/fictive PIETIKÄINEN Sirpa (PPE) KLINZ Wolf (ALDE) BESSET Jean-Paul (Verts /ALE) SWINBURNE Kay (ECR) MATIAS Marisa (GUE /NGL)	

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
JURI Affaires juridiques	THEIN Alexandra (ALDE)	21/11/2011
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures (Commission associée)	BOZKURT Emine (S&D)	20/03/2012

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires étrangères	3309	2014-04-14
Justice et affaires intérieures(JAI)	3162	2012-04-26
Justice et affaires intérieures(JAI)	3195	2012-10-25

Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire
	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	BARNIER Michel

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
20/10/2011	Publication de la proposition législative	COM(2011)0654	Résumé
15/11/2011	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
26/04/2012	Débat au Conseil		Résumé
24/05/2012	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
09/10/2012	Vote en commission,1ère lecture		
19/10/2012	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A7-0344/2012	Résumé
25/10/2012	Débat au Conseil		
04/02/2014	Décision du Parlement, 1ère lecture	T7-0057/2014	Résumé
04/02/2014	Résultat du vote au parlement		
04/02/2014	Débat en plénière		
14/04/2014	Adoption de l'acte par le Conseil après la 1ère lecture du Parlement		
16/04/2014	Signature de l'acte final		
16/04/2014	Fin de la procédure au Parlement		
12/06/2014	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de la procédure	2011/0297(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Note thématique
Instrument législatif	Directive
Base juridique	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne TFEU 083-p2
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 165
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	ECON/7/07609

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé

Projet de rapport de la commission		PE485.917	26/03/2012	
Avis de la commission	JURI	PE486.199	20/06/2012	
Avis de la commission	LIBE	PE487.968	13/07/2012	
Amendements déposés en commission		PE489.420	13/07/2012	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		A7-0344/2012	19/10/2012	Résumé
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T7-0057/2014	04/02/2014	Résumé

Conseil de l'Union

Type de document	Référence	Date	Résumé
Projet d'acte final	00008/2014/LEX	16/04/2014	

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base législatif	COM(2011)0654	20/10/2011	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2011)1217	20/10/2011	
Document annexé à la procédure	SEC(2011)1218	20/10/2011	
Document de base législatif complémentaire	COM(2012)0420	25/07/2012	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2014)446	20/05/2014	
Document de suivi	COM(2020)0099	13/03/2020	Résumé

Parlements nationaux

Type de document	Parlement /Chambre	Référence	Date	Résumé
Contribution	BE_CHAMBER	COM(2011)0654	23/01/2012	
Contribution	PT_PARLIAMENT	COM(2011)0654	23/01/2012	
Contribution	DE_BUNDESTAG	COM(2011)0654	08/06/2012	
Contribution	IT_SENATE	COM(2011)0654	26/07/2012	
Contribution	IT_CHAMBER	COM(2011)0654	06/08/2012	
Contribution	PT_PARLIAMENT	COM(2012)0420	25/02/2013	

Autres Institutions et organes

Institution/organe	Type de document	Référence	Date	Résumé

EDPS	Document annexé à la procédure	N7-0076/2012 JO C 177 20.06.2012, p. 0001	10/02/2012	Résumé
ECB	Banque centrale européenne: avis, orientation, rapport	CON/2012/0021 JO C 161 07.06.2012, p. 0003	22/03/2012	Résumé

Informations complémentaires

Source	Document	Date
Parlements nationaux	IPEX	
Commission européenne	EUR-Lex	
Commission européenne	EUR-Lex	

Acte final

Directive 2014/0057
JO L 173 12.06.2014, p. 0179 Résumé

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

2011/0297(COD) - 16/04/2014 - Acte final

OBJECTIF : garantir la disponibilité de sanctions pénales applicables au moins aux abus de marché graves dans l'ensemble de l'Union ;

ACTE LÉGISLATIF : Directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché).

CONTENU : la directive établit des **règles minimales en matière de sanctions pénales** applicables aux opérations d'initié, à la divulgation illicite d' informations privilégiées et aux manipulations de marché, afin de garantir l'intégrité des marchés financiers de l'Union et de renforcer la protection des investisseurs et leur confiance dans ces marchés. La directive devrait être appliquée en tenant compte du cadre juridique établi par le règlement sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) [MAR] et par ses mesures d'exécution.

Concrètement, la nouvelle directive sur les abus de marché oblige les États membres à prévoir dans leur législation nationale des **sanctions pénales pour les formes graves** d'opération d'initié, de manipulation de marché et de divulgation illicite d'informations privilégiées lorsque ces infractions sont commises intentionnellement. Elle leur impose de faire en sorte que **l'incitation et la complicité** soient également passibles de sanctions.

Sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques : afin que les sanctions soient efficaces et dissuasives, la directive fixe **un seuil pour la peine d'emprisonnement maximale**.

Seraient passibles d'une peine maximale **d'au moins quatre ans** :

- les infractions liées aux **opérations d'initiés** et au fait de recommander à une autre personne d'effectuer une opération d'initié ou de l'y inciter;
- les infractions liées aux **manipulations de marché** (comme par exemple, le fait de transmettre des informations fausses ou trompeuses ou adopter tout autre comportement constituant une manipulation du calcul d'un indice de référence, tel que le LIBOR).

Les infractions liées à la **divulgation illicite d'informations privilégiées** seraient passibles d'une peine maximale **d'au moins deux ans**.

Responsabilité des personnes morales : la directive oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions visées à la directive commises pour leur compte par toute personne agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de ladite personne morale, et exerçant une fonction dirigeante en son sein.

Une personne morale déclarée responsable d'une infraction serait passible de **sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, incluant des amendes pénales ou non pénales** et éventuellement d'autres sanctions, telles que:

- l'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publics;
- l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité commerciale;

- un placement sous surveillance judiciaire;
- une mesure judiciaire de dissolution;
- la fermeture temporaire ou définitive des établissements ayant servi à commettre l'infraction.

Formation : les États membres devraient demander aux personnes chargées de la formation des juges, des procureurs, de la police ainsi que du personnel de justice et des autorités compétentes intervenant dans les procédures et enquêtes pénales de dispenser une formation appropriée au regard des objectifs de la directive.

Rapport : au plus tard le 4 juillet 2018, la Commission fera rapport sur le fonctionnement de la directive et, au besoin, sur la nécessité de la modifier, notamment en ce qui concerne l'interprétation des cas graves et le niveau des sanctions prévues par les États membres.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 02.07.2014.

TRANSPOSITION : au plus tard le 03.07.2016.

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

2011/0297(COD) - 13/03/2020 - Document de suivi

La Commission a présenté un rapport sur la mise en œuvre de la directive 2014/57/UE sur les sanctions pénales pour abus de marché (directive sur les abus de marché).

Pour rappel, la directive a été introduite en vue de renforcer l'intégrité des marchés financiers et d'améliorer la protection et la confiance des investisseurs dans ces marchés. Elle apporte globalement une valeur ajoutée, du fait qu'elle s'appuie sur le droit pénal pour soutenir cet objectif et qu' elle garantit la mise en œuvre effective du règlement (UE) n° 596/2014 sur les abus de marché au moins pour les formes graves d'abus de marché.

Le rapport se concentre sur les mesures que les États membres ont prises pour transposer la directive dans leur droit national. La Commission a commencé à évaluer la conformité des mesures nationales avec la directive dès que les États membres les ont communiquées.

Aperçu général de l'évaluation

Une évaluation détaillée des mesures de transposition notifiées a confirmé qu'une majorité d'États membres ont transposé la directive de manière complète et correcte dans tous ses aspects, les constatations de non-conformité concernant souvent des questions relativement mineures.

Aucun problème de transposition n'a été constaté en ce qui concerne les dispositions relatives à l'incitation, la complicité et la tentative (article 6), aux sanctions à l'encontre des personnes morales (article 9), à la compétence (article 10) et à la formation (article 11). La transposition des sanctions pénales pour les personnes physiques (article 7) et de la responsabilité des personnes morales (article 8) n'a suscité des préoccupations que dans deux États membres, respectivement.

Une grande majorité d'États membres a correctement transposé la criminalisation des infractions d'abus de marché, à savoir les opérations d'initiés (article 3), la divulgation illicite d'informations privilégiées (article 4) et la manipulation de marché (article 5).

Principales conclusions

Au moment de la rédaction du rapport, tous les États membres participants avaient notifié la transposition complète de la directive. L'évaluation montre que l'application de la directive pourrait encore être améliorée: alors que la plupart des dispositions de la directive ont été transposées par une grande majorité des États membres, onze États membres au total ont connu des problèmes de transposition avec une ou plusieurs dispositions.

Le rapport met en exergue les points suivants :

- dans un certain nombre d'États membres, l'article 1er (objet et champ d'application) n'a pas été transposé correctement et de manière exhaustive ;

- dans un État membre, les définitions (article 2) étaient manquantes ou incomplètes ;

- le délit d'initié et le fait de recommander à une autre personne de se livrer à un délit d'initié (article 3) n'ont pas été pleinement incriminés dans trois États membres ;

- un État membre n'a pas incriminé de manière exhaustive la divulgation illégale d'informations privilégiées (article 4) ;

- la transposition de l'article 5 (manipulation de marché) a souvent été incomplète, certains de ses éléments n'étant pas couverts par la législation nationale.

En ce qui concerne l'article 1er, paragraphe 4, qui étend le champ d'application de l'article 5, un certain nombre d'États membres n'ont pas spécifiquement inclus tous les éléments requis.

À l'exception de l'article 5 (manipulation de marché), une grande majorité des États membres a correctement transposé les dispositions de la directive sur l'incrimination des infractions d'abus de marché, sur les sanctions pénales et sur la responsabilité des personnes morales. Pour certains articles, comme les dispositions relatives à la compétence, aucun problème de transposition n'a été constaté.

En ce qui concerne la manipulation de marché, c'est généralement la possibilité de manipulation par «tout autre comportement» et/ou l'élément «contrat au comptant sur matières premières qui lui est lié» qui ne sont pas visés par la législation nationale.

Procédures d'infraction

Le rapport indique que des procédures d'infraction pour non-conformité ont été lancées dans 14 cas. Lors de contacts informels avec les États membres, un certain nombre de problèmes de transposition ont pu être résolus en coopération avec l'État membre concerné, et les procédures d'infraction pour non-conformité correspondantes ont été clôturées dans cinq cas. Les procédures d'infraction sont en cours dans neuf cas. Dans six d'entre elles, une lettre de mise en demeure a été émise.

Enfin, la Commission continuera à évaluer le respect de la directive par les États membres et prendra toutes les mesures appropriées pour assurer la conformité avec ses dispositions dans toute l'Union européenne.

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

2011/0297(COD) - 19/10/2012 - Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique

La commission des affaires économiques et monétaires a adopté le rapport d'Arlene McCARTHY (S&D, UK) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché.

La commission parlementaire recommande que la position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire modifie la proposition de la Commission comme suit :

Objet et champ d'application : les députés estiment que la directive doit **garantir l'intégrité des marchés financiers** de l'Union et **renforcer la protection des investisseurs** et leur confiance dans ces marchés. Elle doit s'appliquer également aux taux d'intérêt, aux devises, aux références, aux taux interbancaires offerts ou aux indices, ainsi qu'aux types d'instruments financiers, y compris aux contrats dérivés ou aux instruments dérivés, dont la valeur résulte de la valeur de taux d'intérêt, de devises ou d'indices.

Opérations d'initiés et des manipulations de marché : étant donné que les prix de nombreux instruments financiers sont établis à partir d'indices de référence, il est proposé de compléter l'interdiction générale des opérations d'initiés et des manipulations de marché par **l'interdiction de manipuler l'indice de référence lui-même** ainsi que de transmettre des informations fausses ou trompeuses, de fournir des données fausses ou trompeuses et de se livrer à tout autre acte constituant une manipulation du calcul d'un indice de référence ou de la méthode d'établissement de cet indice. La simple transmission d'informations fausses ou trompeuses sur un taux interbancaire offert ou autre élément de référence devrait entrer dans la définition de la manipulation de marché.

Sanctions pénales : les députés sont d'avis que l'imposition de sanctions pénales pour les abus de marché les plus graves aura un effet dissuasif accru sur les contrevenants potentiels. Afin d'en garantir l'effet dissuasif parmi le grand public, les sanctions devrait faire, le cas échéant, l'objet d'une **publication sans délai excessif**, comprenant au minimum des informations sur le type et la nature de l'infraction et sur l'identité des personnes qui en sont responsables, à moins que cette publication ne soit de nature à compromettre gravement la stabilité des marchés financiers. Si cette publication est de nature à causer un préjudice disproportionné aux parties en cause, les autorités compétentes devraient publier les mesures et sanctions de manière anonyme.

Les infractions pénales mentionnées dans la directive seraient passibles d'une **peine maximale d'emprisonnement d'au moins deux ans ou d'au moins cinq ans** selon l'infraction pénale commise.

Dans l'évaluation du **caractère proportionné des sanctions**, les États membres devraient tenir compte des profits réalisés ou des pertes évitées par les personnes tenues responsables, des dommages causés à d'autres personnes et, le cas échéant, des dommages causés au fonctionnement des marchés ou de l'économie au sens large.

Divulgation d'informations dans les médias : les députés estiment que lorsque des informations sont divulguées ou diffusées dans un cadre journalistique, cette divulgation ou diffusion d'informations devrait être évaluée en tenant compte de la réglementation applicable à la **liberté d'expression, à la liberté et au pluralisme des médias** ainsi que des règles ou des codes régissant la profession de journaliste.

Compétence : afin de garantir que des poursuites auront réellement lieu dans les affaires transfrontalières, les États membres devraient prendre les mesures nécessaires afin **d'établir leur autorité sur une infraction** lorsque l'infraction a été commise en tout ou en partie sur leur territoire ou au bénéfice d'une personne physique ou morale résidant ou établie sur le territoire d'un État membre.

Les États membres devraient aussi prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les forces de l'ordre et les autorités judiciaires et autres services chargés des enquêtes disposent des **ressources suffisantes**, soient correctement formés et disposent d'outils d'investigation efficaces.

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

2011/0297(COD) - 04/02/2014 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 618 voix pour, 20 contre et 43 abstentions, une résolution législative sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché.

Le Parlement a arrêté sa position en première lecture suivant la procédure législative ordinaire. Les amendements adoptés en plénière sont le résultat d'un accord négocié entre le Parlement européen et le Conseil. Ils modifient la proposition comme suit :

Infractions pénales : afin de garantir l'intégrité des marchés financiers de l'Union et de renforcer la protection des investisseurs, le texte amendé prévoit que les États membres devraient être tenus de prévoir qu'au moins **les formes graves d'opération d'initié, de manipulation de marché et de divulgation illicite d'informations privilégiées** constituent des infractions pénales lorsqu'elles sont commises intentionnellement.

Sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques : les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que soient passibles d'une **peine d'emprisonnement maximale d'au moins quatre ans**, les infractions suivantes :

1°) Le fait d'effectuer une opération d'initié ou d'inciter une autre personne à effectuer une opération d'initié.

- Une opération d'initié se produit lorsqu'une personne détient des informations privilégiées et en fait usage lors de l'acquisition ou de la cession, pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, directement ou indirectement, d'instruments financiers auxquels ces informations se rapportent.
- L'utilisation d'informations privilégiées pour annuler ou pour modifier un ordre concernant un instrument financier auquel ces informations se rapportent, lorsque l'ordre avait été passé avant que la personne concernée ne détienne les informations privilégiées, serait également considérée comme une opération d'initié.

2°) Les manipulations de marché : parmi les infractions liées aux manipulations de marché, figurent les activités suivantes:

- effectuer une transaction ou passer un ordre qui : i) donne des indications fausses ou trompeuses sur l'offre, la demande ou le prix d'un instrument financier ou d'un contrat sur matières premières au comptant qui lui est lié; ou ii) fixe à un niveau anormal ou artificiel le prix d'un ou de plusieurs instruments financiers ou d'un contrat sur matières premières au comptant qui leur est lié.
- adopter tout autre comportement constituant une manipulation du calcul d'un indice de référence tel que le LIBOR (taux interbancaire pratiqué à Londres) ou l'Euribor (taux interbancaire offert en euros).

Les infractions liées à la **divulgation illicite d'informations privilégiées** seraient quant à elles passibles d'une **peine maximale d'au moins deux ans d'emprisonnement.**

Sanctions à l'encontre des personnes morales : les États membres devraient étendre aux personnes morales la responsabilité des infractions prévues dans la directive en imposant des sanctions ou des mesures pénales ou non pénales effectives, proportionnées et dissuasives, notamment:

- des mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publics;
- des mesures d'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité commerciale;
- un placement sous surveillance judiciaire;
- une mesure judiciaire de dissolution;
- la fermeture temporaire ou définitive des établissements ayant servi à commettre l'infraction.

Compétence : les États membres devraient établir leur compétence à l'égard des infractions visées aux articles 3 (opération d'initié) et 5 (incitation à commettre des infractions) lorsque celles-ci ont été commises: a) en tout ou en partie sur leur territoire; ou b) par l'un de leurs ressortissants, au moins dans les cas où l'acte constitue une infraction sur le territoire où il a été commis.

Formation : les États membres devraient demander aux personnes chargées de la formation des juges, des procureurs, de la police ainsi que du personnel de justice et des autorités compétentes intervenant dans les procédures et enquêtes pénales de dispenser une formation appropriée au regard des objectifs de la directive.

La présente directive devrait être appliquée en tenant compte du cadre juridique établi par le règlement sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) [MAR] et par ses mesures d'exécution.

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.

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

2011/0297(COD) - 26/04/2012

Le Conseil a dégagé une **orientation générale partielle** sur le projet de directive sur les abus de marché.

L'orientation générale partielle servira de base aux futures discussions sur le projet de directive. Elle porte notamment sur les dispositions concernant **l'incitation, la complicité et la tentative** (article 5), **les sanctions pénales** (article 6), **la responsabilité des personnes morales** (article 7), **les sanctions à l'encontre des personnes morales** (article 8) et **le rapport sur l'application de la directive** (article 9).

Au cours des discussions, certaines délégations ont fait valoir que la directive devrait aussi harmoniser les types et les niveaux des sanctions, tandis que d'autres ont défendu l'avis contraire.

Le compromis proposé établit que, dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive, la Commission européenne fera rapport sur son application et, au besoin, sur la nécessité de procéder à son réexamen, y compris en ce qui concerne l'opportunité d'introduire des règles minimales communes relatives au type et au niveau des sanctions pénales.

Étant donné que de nombreux éléments du projet de directive dépendent, directement ou indirectement, du contenu d'autres instruments (en particulier le règlement sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché - «MAR»), le Conseil attendra l'issue des débats menés au sein des instances préparatoires pour entamer l'examen des autres parties (articles 1er à 4). L'orientation générale partielle ne préjuge pas des discussions qui doivent encore avoir lieu sur ces autres parties et elle devra peut-être être retravaillée, si nécessaire, avant d'entamer les négociations avec le Parlement européen.

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

2011/0297(COD) - 22/03/2012

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE.

Le présent avis répond aux demandes de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur :

- une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers, abrogeant la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil (directive MIF),
- une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (EMIR) sur les produits dérivés négociés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (règlement MIF),
- une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) (règlement MAR),
- **la présente proposition de directive** du Parlement européen et du Conseil relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché (directive MAD).

La BCE accueille favorablement les mesures proposées visant à améliorer la réglementation des marchés d'instruments financiers comme constituant une étape importante vers le renforcement de la protection des investisseurs et vers la mise en place d'un système financier plus sain et plus sûr dans l'Union européenne. Elle formule les observations générales suivantes :

Règlement uniforme européen pour le secteur financier et rôle consultatif de la BCE : la BCE soutient l'élaboration d'un règlement uniforme européen pour tous les établissements financiers. Elle recommande de veiller à ce que la procédure législative ordinaire soit uniquement suivie pour les principes-cadres reflétant des choix politiques fondamentaux et les questions de fond, et que les règles techniques soient adoptées sous forme d'actes délégués ou d'actes d'exécution, le cas échéant via l'élaboration préalable de projets de normes de réglementation ou d'exécution par les autorités européennes de surveillance (AES).

La BCE escompte être consultée en temps utile sur ces actes de l'Union proposés. De plus, elle recommande de garantir la cohérence intersectorielle de la législation de l'Union relative aux services financiers.

Pouvoirs des autorités compétentes, rôle de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et des autorités macroprudentielles : la BCE se félicite que le cadre proposé renforce et harmonise les pouvoirs des autorités chargées de la surveillance des entreprises d'investissement et des marchés d'instruments financiers ainsi que l'exercice de leur pouvoir d'enquête, mettant particulièrement l'accent sur la coopération transfrontalière.

La BCE approuve le rôle majeur conféré à l'AEMF dans le cadre proposé, et notamment en ce qui concerne la fonction de facilitation et de coordination ainsi que l'évolution des normes techniques. Elle recommande :

- d'améliorer encore la coopération et l'échange d'informations au sein du système européen de surveillance financière, et entre les autorités de surveillance et les banques centrales du SEBC, y compris la BCE, lorsque ces informations sont pertinentes pour l'exercice de leurs missions respectives ;
- de mettre en place et de renforcer des procédures de coopération adéquates avec les autorités macroprudentielles lorsqu'il convient d'évaluer les menaces pour la stabilité du système financier. Cela pourrait se traduire par une coopération entre les autorités compétentes et les autorités nationales macroprudentielles ou, dans d'autres cas, par une coopération de l'AEMF avec le Comité européen du risque systémique (CERS).

En outre, afin d'assurer la transparence et la cohérence des sanctions administratives adoptées dans l'Union, les États membres devraient notifier à la Commission et à l'AEMF les règles nationales applicables et toute modification ultérieure les concernant.

Révision de la directive 2003/6/CE (abus de marché) :

- Dispositions générales : la BCE est favorable à la proposition de la Commission d'élargir le champ d'application du cadre juridique de l'abus de marché.

Les interdictions et obligations prévues par le règlement MAR proposé s'appliqueront également aux actions menées en dehors de l'Union afin d'éviter le contournement de ces interdictions et obligations en déplaçant les activités en dehors de l'Union. La BCE estime essentiel de **conclure des accords**

de coopération avec les pays tiers afin de contrôler et de sanctionner de manière efficace de tels comportements. Dans ce contexte, elle recommande d'étendre les dispositions d'exclusion aux activités se rapportant à la politique monétaire et à la gestion de la dette publique dans certains cas également en dehors de l'Union.

La BCE accueille favorablement que le règlement MAR proposé vienne préciser certaines situations de manipulation de marché en faisant référence aux nouvelles techniques de négociation telles que le **trading algorithmique**, y compris le trading haute fréquence. La BCE est cependant favorable à un contrôle strict de ces techniques de négociation aux fins de protéger le bon fonctionnement du marché et l'intérêt public.

Le règlement MAR proposé considère implicitement comme une manipulation de marché ou une tentative de manipulation de marché le fait de négocier au moment de la **clôture du marché**. La BCE recommande d'analyser de façon plus détaillée ou d'améliorer cette définition de la manipulation de marché.

- Définition de l'information privilégiée : la BCE est favorable au champ d'application retenu par la définition de l'information privilégiée. Cependant, la référence aux **matières premières** suggère que le marché au comptant d'une matière première donnée peut servir à manipuler le marché d'instruments dérivés lié à cette matière première ou à d'autres matières premières, et vice versa.

La BCE suggère de retenir une définition plus claire étant donné que le règlement MAR proposé suppose de manière implicite que les marchés au comptant et les marchés d'instruments dérivés sont interconnectés tant en ce qui concerne les matières premières que les pays, et qu'il est difficile d' appréhender la catégorie de négociation au comptant susceptible d'affecter uniquement le marché au comptant.

- ***Publication d'informations privilégiées présentant une importance systémique*** : le règlement MAR proposé introduit une nouvelle disposition dans les règles relatives à la publication, selon laquelle une autorité compétente peut autoriser ex ante l'émetteur à **différer la publication** d'une information privilégiée à condition que l'information présente une importance systémique.

La BCE soutient le renforcement de la réglementation relative au report de la publication que poursuit le règlement MAR proposé. Elle formule toutefois les remarques suivantes :

- dans le cas d'établissements financiers, l'appréciation de l'importance systémique de l'information et de l'intérêt public de différer la publication devrait intervenir en étroite coopération avec la banque centrale nationale concernée et l'autorité nationale chargée de la surveillance et, si elle diffère de la banque centrale ou de l'autorité de surveillance, avec l'autorité macroprudentielle nationale. Afin de garantir que ces autorités seront associées en temps voulu, elle prône la mise en place au niveau national des procédures appropriées et efficaces, étayées par des principes élaborés au niveau de l'Union ;
- dès lors que le report de la publication est motivé par l'importance systémique de l'information et l'intérêt public, l'autorité compétente devrait être habilitée à décider de différer la publication ;
- il peut être nécessaire de maintenir la confidentialité notamment des informations portant sur les prêts ou les autres facilités de liquidité accordés par une banque centrale à un établissement de crédit particulier, y compris l'aide d'urgence en cas de crise de liquidité, afin de contribuer à la stabilité du système financier dans son ensemble et de préserver la confiance du public en période de crise.

- Sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché : la BCE accueille favorablement les dispositions de la directive MAD proposée définissant des règles minimales relatives aux sanctions pénales pour les formes les plus graves d'abus de marché. Elle juge déterminant pour la règle de droit que des régimes de sanctions identiques, forts et dissuasifs existent pour les délits financiers, et que les sanctions soient appliquées de façon cohérente et effective.

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

2011/0297(COD) - 10/02/2012

AVIS du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) sur les propositions de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché, et de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché.

Les propositions de règlement et de directive ont été envoyées par la Commission au CEPD en vue d'une consultation et reçues le 31 octobre 2011. Le 6 décembre 2011, le Conseil de l'Union européenne a consulté le CEPD sur les propositions.

Le CEPD note que plusieurs des mesures prévues dans les propositions visant à améliorer l'intégrité du marché et la protection des investisseurs ont une incidence sur les droits des personnes s'agissant du traitement de leurs données à caractère personnel. Alors que la proposition de règlement contient plusieurs dispositions susceptibles de porter atteinte aux droits des personnes à la protection de leurs données à caractère personnel, la proposition de directive ne comporte pas, en tant que telle, le traitement de données à caractère personnel.

Le présent avis est donc axé sur la proposition de règlement et notamment sur les points suivants:

1) L'applicabilité de la législation en matière de protection des données : le CEPD se félicite de l'attention spécifiquement accordée à la protection des données dans la proposition de règlement. Cependant, il suggère de reformuler la disposition, de sorte que l'applicabilité de la législation existante en matière de protection des données soit mise en exergue. En outre, la référence à la directive 95/46/CE devrait être explicitée en précisant que les dispositions s'appliqueront conformément aux règles nationales mettant en œuvre la directive 95/46/CE.

2) Les listes d'initiés : la proposition de règlement contient l'obligation pour les émetteurs d'un instrument financier ou les acteurs du marché des quotas d'émission d'établir une liste de toutes les personnes travaillant pour eux, en vertu d'un contrat de travail ou d'une autre manière, et ayant accès à des informations privilégiées.

Tout en reconnaissant la nécessité d'une telle liste et le fait qu'elle représente un outil important pour les autorités compétentes lorsqu'elles enquêtent sur d'éventuelles opérations d'initiés ou d'éventuels abus de marché, le CEPD recommande de **mentionner explicitement la finalité d'une telle liste** dans une disposition de fond de la proposition de règlement.

Le CEPD recommande également : i) d'intégrer les principaux éléments de la liste (en tout état de cause les raisons d'inclure des personnes sur une liste d'initiés) dans la proposition de règlement elle-même ; ii) d'intégrer une référence à la nécessité de consulter le CEPD dès lors que les actes délégués concernent le traitement de données à caractère personnel.

3) Les pouvoirs des autorités compétentes : le CEPD attire l'attention sur deux pouvoirs en particulier, en raison de leur nature attentatoire aux droits à la vie privée et à la protection des données: i) le pouvoir de pénétrer dans des locaux privés pour y saisir des documents sous quelque forme que ce soit et ii) le pouvoir de se faire remettre les enregistrements des échanges téléphoniques et de données existants.

Le CEPD recommande :

- d'introduire, concernant le **pouvoir de pénétrer dans des locaux privés**, l'obligation générale d'obtenir une autorisation judiciaire préalable;
- d'introduire, concernant le **pouvoir de se faire remettre les enregistrements d'échanges téléphoniques et de données**, l'obligation générale d' obtenir une autorisation judiciaire préalable ainsi qu'une décision officielle précisant: i) la base juridique, ii) l'objet de la demande, iii) les informations demandées, iv) le délai dans lequel les informations doivent être communiquées et v) le droit du destinataire de faire réexaminer la décision par la Cour de justice ;
- de **préciser les catégories des enregistrements d'échanges téléphoniques et de données** détenus par un opérateur de télécommunications et par une entreprise d'investissement que les autorités compétentes peuvent demander. Ces données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard de la finalité pour laquelle elles sont consultées et traitées ;
- de limiter l'article 17, paragraphe 2, point f), aux **données normalement traitées («détenues») par des opérateurs de télécommunications dans le cadre de la directive 2002/58/CE** «vie privée et communications électroniques».

4) Les systèmes de détection et de signalement des transactions suspectes : la proposition de règlement dispose que toute personne qui organise ou exécute des transactions sur des instruments financiers à titre professionnel dispose de systèmes de détection et de déclaration des ordres et des transactions qui pourraient constituer des opérations d'initiés, des manipulations de marché.

Dans la mesure où ces systèmes concerneront très probablement des données à caractère personnel, le CEPD recommande que ces normes soient élaborées selon le principe du «**respect de la vie privée dès la conception**», à savoir l'intégration de la protection des données et de la vie privée dès la création de nouveaux produits, services et procédures comportant le traitement de données à caractère personnel.

Le CEPD recommande en outre d'inclure une référence à la nécessité de consulter le CEPD dans la mesure où ces normes de réglementation concernent le traitement de données à caractère personnel.

5) L'échange d'informations avec des pays tiers : le CEPD note la référence à la directive 95/46/CE, plus particulièrement aux articles 25 ou 26 et les garanties particulières mentionnées à l'article 23 de la proposition de règlement concernant la communication de données à caractère personnel à des pays tiers.

6) La publication des sanctions : le CEPD est d'avis que la disposition sur la publication obligatoire des sanctions - telle qu'elle est actuellement formulée - **ne respecte pas** les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données.

Le législateur devrait **évaluer attentivement la nécessité du système proposé** et vérifier si l'obligation de publication va au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif d'intérêt public poursuivi et s'il n'existe pas des mesures moins restrictives pour atteindre le même objectif.

Sous réserve du résultat de cette évaluation du critère de proportionnalité, l'obligation de publication devrait en tout état de cause être accompagnée de **garanties adéquates** pour garantir le respect de la présomption d'innocence, le droit d'opposition des personnes concernées, la sécurité/exactitude des données et leur effacement après un laps de temps approprié.

7) Le signalement des violations : l'article 29 de la proposition de règlement dispose que les États membres sont tenus de mettre en place des mécanismes efficaces visant à encourager le signalement des infractions (également appelés mécanismes de dénonciation).

Le CEPD souligne la nécessité d'introduire une référence spécifique à la **nécessité de respecter la confidentialité de l'identité des dénonciateurs et des informateurs**. Il recommande d'ajouter une disposition énonçant que: «l'identité de ces personnes doit être garantie à tous les stades de la procédure, à moins que sa communication ne soit requise par le droit national dans le contexte d'enquêtes ou de procédures judiciaires ultérieures».

Le CEPD constate avec satisfaction que la proposition dispose que les États membres garantissent la protection des données à caractère personnel concernant à la fois la personne qui signale des infractions et la personne accusée, conformément aux principes inscrits dans la directive 95/46/CE. Il suggère toutefois de remplacer les termes «conformément aux principes inscrits dans la directive 95/46/CE» par «conformément à la directive 95/46 /CE», afin que la référence à la directive soit plus générale et contraignante.

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

2011/0297(COD) - 25/07/2012 - Document de base législatif complémentaire

La Commission présente une **proposition modifiée** de directive relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché.

Le 20 octobre 2011, la Commission a adopté une proposition une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché (*se reporter au résumé du même jour*).

Depuis mars 2011, des enquêtes ont été menées sur de possibles manipulations, par un certain nombre de banques, des **taux interbancaires de référence EURIBOR et LIBOR**. Ces banques sont suspectées d'avoir fourni, pour le taux d'intérêt auquel elles étaient disposées à accepter des offres de financement, des estimations qui différaient du taux qu'elles auraient accepté en pratique.

Le niveau des taux EURIBOR et LIBOR, qui servent de référence pour les emprunts et sur lesquels se fondent les prix de nombreux instruments financiers, tels que les contrats d'échange (swaps) de taux d'intérêt, a pu s'en trouver modifié et il est possible que l'intégrité de l'EURIBOR ou du LIBOR ait ainsi été remise en question.

La Commission s'est penchée sur la question de savoir si l'éventuelle manipulation d'indices de référence tels que le LIBOR et l'EURIBOR serait couverte par sa proposition de règlement sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché et par la proposition conjointe de directive relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché, présentées en octobre 2011. **Le Parlement européen** a également insisté sur l'importance de ce dossier.

Étant donné que **les indices de référence ne sont actuellement couverts par aucune de ces deux propositions**, la Commission est arrivée à la conclusion que la manipulation directe d'indices de référence n'entrait dans le champ d'application ni de l'une, ni de l'autre.

Toute manipulation ou tentative de manipulation d'indices de référence importants est susceptible d'avoir de graves répercussions sur la confiance des marchés et d'entraîner des pertes importantes pour les investisseurs ainsi que des distorsions de l'économie réelle. La Commission juge donc nécessaire de préciser que les autorités compétentes doivent être en mesure d'infliger des sanctions administratives en ce qui concerne l'infraction que constituent les manipulations de marché en pareil cas, sans avoir à prouver ou à mettre en évidence d'incidences telles que des effets sur les prix.

Par conséquent, la Commission propose de **modifier sa proposition de directive afin d'y inclure la manipulation d'indices de référence** et de faire en sorte que la manipulation intentionnelle d'indices de référence soit érigée en infraction pénale.