

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.12.2010
COM(2010) 716 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN,
AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN
ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers

{SEC(2010) 1496 final}

{SEC(2010) 1497 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers

1. INTRODUCTION

Les efforts déployés par l'Union européenne pour construire le marché unique des services financiers ont permis de progresser vers l'instauration d'un ensemble harmonisé de règles prudentielles et de conduite pour les établissements financiers, règles censées garantir la sécurité, la stabilité et l'intégrité des marchés financiers.

La crise financière a toutefois instillé un doute quant à la question de savoir si ces règles sont toujours respectées et appliquées comme elles le devraient dans l'ensemble de l'UE. Or un défaut d'application dans un État membre peut avoir des répercussions importantes sur la stabilité et le fonctionnement du système financier d'un autre État membre. Il est donc essentiel d'assurer une application effective et cohérente de ces règles dans tous les États membres.

La Commission s'est attachée à réformer complètement le secteur financier, afin de garantir la solidité et la stabilité du système financier. La récente réforme de l'architecture de surveillance permettra notamment de soumettre les marchés financiers à une meilleure surveillance et, ce faisant, de mieux protéger leur stabilité, leur sécurité et leur intégrité.

Des régimes de sanctions efficaces et suffisamment convergents sont le corollaire nécessaire de ce nouveau système de surveillance. Ainsi que le soulignait le rapport de Larosière: «*La surveillance ne peut être efficace si les régimes de sanctions sont faibles et présentent une forte variabilité. Il est essentiel qu'au sein de l'UE et ailleurs, toutes les autorités de surveillance soient à même de recourir à des régimes de sanctions suffisamment convergents, stricts et dissuasifs.*»¹

Il appartient avant tout aux autorités nationales de veiller à l'application correcte des règles de l'UE: elles ont la responsabilité d'empêcher les établissements financiers d'enfreindre ces règles et de sanctionner les infractions commises dans leur juridiction. Les autorités nationales doivent cependant agir de manière coordonnée et intégrée. Les nouvelles autorités européennes de surveillance (AES) amélioreront certes la coordination des mesures prises par les autorités nationales pour assurer le respect des règles². Mais la bonne application de la

¹ Rapport du groupe de haut niveau sur la surveillance financière dans l'UE présidé par Jacques de Larosière, du 25 février 2009, point 201.

² En novembre 2010, le Parlement européen et le Conseil ont adopté des actes législatifs instituant un nouveau cadre pour la surveillance et la réglementation financières en Europe, comprenant la création de trois nouvelles autorités: l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), l'Autorité bancaire européenne (ABE) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) [voir les documents COM(2009) 499, COM(2009) 501 et COM(2009) 502]. Ces autorités auront le pouvoir de soumettre les autorités nationales, y compris leurs pouvoirs de sanction, à des examens par leurs pairs et elles recevront des informations sur les sanctions appliquées par les autorités nationales. Elles pourront s'en servir pour contrôler la législation nationale et promouvoir l'échange d'informations

législation européenne suppose en outre que toutes les autorités nationales disposent de pouvoirs de sanction appropriés.

Dans ce contexte, le Conseil ECOFIN a invité la Commission et les trois actuels comités d'autorités de contrôle, à savoir le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB), le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP) et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM), à dresser un état des lieux, sur une base plurisectorielle, de la cohérence, de l'équivalence et de l'utilisation effective des pouvoirs de sanction conférés aux autorités nationales dans les États membres, afin de l'aider à déterminer si les régimes nationaux de sanctions sont suffisamment équivalents³. Les études conduites par les comités précités couvrent les sanctions appliquées par les États membres en cas d'infraction aux règles nationales transposant certaines des directives européennes les plus importantes applicables dans les secteurs de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières⁴. À l'issue de cet exercice⁵, la Commission a annoncé, dans ses communications du 4 mars 2009 et du 2 juin 2010⁶, une nouvelle communication sur les sanctions appliquées dans le secteur des services financiers, en vue de promouvoir leur convergence pour tout l'éventail des activités exercées par les autorités de surveillance.

Au niveau international, le renforcement des régimes de sanctions est prévu dans le cadre de la réforme du système financier. Lors du sommet qui s'est tenu à Washington le 15 novembre 2008, les leaders du G20 ont ainsi convenu de mettre en œuvre un plan d'action pour réformer les marchés financiers, y compris des mesures destinées à protéger

et de bonnes pratiques entre les États membres. Elles auront également le pouvoir de régler les différends entre autorités nationales, dans certains domaines où différentes autorités de surveillance doivent coopérer, se coordonner ou prendre des décisions communes. Dans sa proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit [COM(2010) 289], la Commission propose en outre de conférer à l'Autorité européenne des marchés financiers le pouvoir de prendre des mesures prudentielles appropriées en cas d'infraction au règlement et d'inviter la Commission à infliger une amende à une agence de notation de crédit dans certains cas précis.

³ Dans son «Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens» du 2 décembre 2009, le Conseil européen a souligné la nécessité de réguler les marchés financiers et d'empêcher les abus et il a invité les États membres et la Commission à améliorer la détection des abus de marché et des détournements de fonds. Par ailleurs, les conclusions du Conseil JAI sur la prévention des crises économiques et le soutien à l'activité économique soulignent que pourrait être envisagée la possibilité ou, le cas échéant, l'opportunité d'harmoniser les règles pénales relatives au traitement à réserver aux manipulations graves des cours et autres fautes graves touchant aux marchés des valeurs mobilières. Voir les documents 8920/10 du 22.04.10 et 7881/10 du 29.03.10.

⁴ Directive 2006/48/CE sur les exigences de fonds propres des établissements de crédit (JO L 302 du 17.11.2009); directive 2004/39/CE sur les marchés d'instruments financiers (JO L 145 du 30.4.2004); directive 2003/6/CE sur les abus de marché (JO L 96 du 12.4.2003); directive 2009/138/CE Solvabilité II (JO L 335 du 17.12.2009); directive 2003/71/CE sur les prospectus (JO L 345 du 31.12.2003); directive 2002/92/CE sur l'intermédiation en assurance (JO L 9 du 15.1.2003); directive 2005/60 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (JO L 309 du 25.11.2005); et directive 2009/65/CE sur les OPCVM (JO L 302 du 17.11.2009).

⁵ CECB: «Mapping of supervisory objectives, including early intervention measures and sanctioning powers», mars 2009/47; CERVM: «Report on administrative measures and sanctions as well as criminal sanctions available in Member States under the Market Abuse Directive», 17 octobre 2007; «Report on the mapping of supervisory powers, supervisory practices, administrative and criminal sanctioning regimes of MS in relation to the MiFID Directive», 16 février 2009, 08-220; «Report on CESR members' powers under the Prospectus Directive and its implementing measures», juin 2007, 07-383; CECAPP: «Report to the European Commission on EU supervisory powers, objectives, sanctioning powers and regimes», 29 mai 2009, 21/09. La présente communication se fonde sur les informations contenues dans ces rapports et sur les contributions reçues ensuite des États membres.

⁶ COM(2010) 301.

ceux-ci, de même que les investisseurs, de tout comportement illicite et à garantir la mise en place de régimes de sanctions appropriés⁷. Renforcer le contrôle réglementaire et les moyens de sanction est également l'un des objectifs visés par la récente réforme de la réglementation financière conduite aux États-Unis⁸.

La présente communication, qui se fonde sur les études conduites par les comités d'autorités de contrôle et les discussions menées avec les États membres, recense les domaines dans lesquels il existe une marge d'amélioration des régimes nationaux de sanctions, tels qu'ils ont été identifiés lors du passage en revue de ces régimes, suggère des mesures que l'UE pourrait prendre pour en accroître la convergence et l'efficacité et invite toutes les parties intéressées à commenter les mesures proposées.

Sur la base du retour d'information reçu, qui viendra nourrir le débat sur le rôle des régimes de sanctions dans la perspective d'une nouvelle législation à cet égard, et à la suite d'une étude d'impact approfondie sur les questions qu'il y a lieu d'examiner en matière de sanctions, la Commission étudiera quelles propositions s'imposent pour réformer la législation relative aux services financiers⁹.

2. REGIMES DE SANCTIONS DANS LE SECTEUR FINANCIER

2.1. Notions-clés

Par «régimes de sanctions», la présente communication désigne le cadre juridique en vertu duquel, d'une part, des sanctions sont prévues en droit national en cas d'infraction, par des établissements financiers ou d'autres participants au marché, des règles de l'UE applicables aux services financiers (y compris les règles nationales transposant des directives européennes) et, d'autre part, ces sanctions sont effectivement appliquées.

Les sanctions sont une composante importante de tout système réglementaire. Par leur effet dissuasif, elles jouent un rôle catalyseur qui favorise le respect de la législation. Dans le secteur financier, des régimes de sanctions efficaces sont un élément-clé d'un régime prudentiel censé garantir la solidité et la stabilité des marchés financiers et, en dernier ressort, la protection des consommateurs et des investisseurs. La présente communication s'intéresse exclusivement aux sanctions infligées et appliquées par les autorités compétentes des États membres, y compris les tribunaux, dans le secteur des services financiers. Un autre moyen d'inciter au respect de la législation est d'assurer aux consommateurs les moyens d'obtenir

⁷ Lors de ses réunions suivantes, le G20 a souligné la nécessité de renforcer la surveillance et la réglementation du secteur financier pour améliorer notamment l'intégrité du marché et favoriser la discipline de marché (Londres, avril 2009) et il a appelé à des mesures de protection des consommateurs, des déposants et des investisseurs contre les pratiques d'abus de marché (Pittsburgh, septembre 2009).

⁸ Le Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (juillet 2010) prévoit une réforme complète du système financier américain. Pour que les dispositions de haut niveau de cette loi prennent effet, c'est-à-dire pour que la loi soit concrètement mise en œuvre, il faudra que les agences réglementaires américaines compétentes mettent au point un très grand nombre de règles. La réforme prévoit notamment la création d'incitations financières pour encourager le signalement rapide à la SEC de toute infraction à la législation fédérale sur les valeurs mobilières, le renforcement du pouvoir de la SEC d'engager des poursuites pour incitation à enfreindre cette législation ou complicité, et l'abaissement du niveau de la preuve à cet égard.

⁹ Une étude relative aux compétences prudentielles conférées aux autorités nationales de surveillance des banques est, par exemple, conduite dans le cadre des travaux en cours sur la gestion des crises.

réparation des auteurs d'une infraction qui leur a porté préjudice. La Commission entend lancer une consultation publique sur les recours collectifs¹⁰, où elle prendra également en considération les questions relatives aux voies de recours ouvertes aux consommateurs dans le secteur des services financiers.

Pour garantir la pleine application de la législation européenne, les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. On considère que des sanctions sont *efficaces* lorsqu'elles permettent effectivement de faire respecter la législation, *proportionnées* lorsqu'elles reflètent adéquatement la gravité de l'infraction commise et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés, et *dissuasives* lorsqu'elles sont suffisamment sévères pour décourager les auteurs d'une infraction de récidiver et tout contrevenant potentiel de passer à l'acte.

La capacité des sanctions à remplir ces critères dépend d'un certain nombre de facteurs, et notamment de la nature et du niveau des sanctions prévues en droit, du cadre institutionnel et procédural qui régit leur mise en œuvre, de la détection concrète des infractions et de la mise à exécution effective des sanctions prévues. Tous ces facteurs sont des composantes des régimes de sanctions au sens de la présente communication.

Il arrive souvent que les règles de l'UE relatives aux services financiers fassent référence aussi bien aux «sanctions administratives» qu'aux «mesures administratives». La distinction entre les deux n'est pas nette: certains actes administratifs, tels qu'un retrait d'agrément, peuvent être considérés comme une sanction administrative dans certains États membres et comme une mesure administrative dans d'autres. Dans la présente communication, le terme «sanctions» est pris dans une acception large, couvrant toute la palette des mesures appliquées après infraction dans le but de dissuader le contrevenant et, plus largement, quiconque d'en commettre de nouvelles.

2.2. Le cadre juridique de l'UE

Le cadre juridique en vigueur accorde aux États membres une très grande autonomie dans le choix des sanctions applicables au niveau national et leur application effective. Il conviendrait toutefois de trouver un juste équilibre entre cette autonomie et la nécessité de veiller à une application effective et cohérente du droit européen. En matière de sanctions, les directives et règlements européens actuellement en vigueur dans le secteur des services financiers contiennent essentiellement quatre groupes de dispositions:

- Le premier groupe concerne la coordination du pouvoir d'infliger des sanctions entre plusieurs États membres susceptibles d'être concernés par une infraction – soit une question-clé dans le contexte du «passeport unique» et de l'exercice de la liberté de prestation de services et de la liberté d'établissement dans le marché intérieur¹¹.

¹⁰ Voir le programme de travail de la Commission pour 2011, section 2.6, COM(2010) 623.

¹¹ Directive 2003/6/CE sur les abus de marché, article 16. Directive 2009/138/CE Solvabilité II, article 250, paragraphe 1, point b); directive 2006/48/CE sur les exigences de fonds propres des établissements de crédit, article 132, paragraphe 1, point d). Directive 2009/138/CE Solvabilité II, article 155, paragraphe 3, et article 158, paragraphe 2; directive 2006/48/CE sur les exigences de fonds propres des établissements de crédit, article 30, paragraphe 3; directive 2004/39/CE sur les marchés d'instruments financiers, article 62, paragraphe 2; directive 2009/65/CE sur les OPCVM, article 21, paragraphe 5, et article 108, paragraphe 5; directive 2003/71/CE sur les prospectus, article 23. Directive 2004/39/CE sur les marchés d'instruments financiers, article 32, paragraphe 7, et article 62,

- Un second groupe fait obligation aux États membres de prévoir l’application de mesures et sanctions administratives appropriées en cas d’infraction aux règles de l’UE et de veiller à ce que ces mesures et sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives¹². La plupart des directives en vigueur prévoient que les autorités nationales doivent être dotées d’un certain nombre de compétences, mais n’établissent aucune distinction entre mesures d’enquête, de prévention et de répression, ni ne précisent dans quels cas ces compétences doivent être exercées¹³.
- Un troisième groupe concerne les sanctions à appliquer dans le cas de certaines infractions précises¹⁴. Certains actes mentionnent une ou plusieurs sanctions, telles que le retrait de l’agrément, que les autorités compétentes peuvent infliger dans certaines circonstances spécifiques¹⁵, voire, dans certains cas, précisent dans quelles circonstances les autorités compétentes sont tenues d’infliger ces sanctions¹⁶.
- Un quatrième groupe prévoit que, dans certaines circonstances, les autorités nationales publient les mesures et les sanctions qu’elles ont adoptées¹⁷.

La législation européenne en vigueur se borne à prévoir des sanctions et mesures administratives, mais les États membres peuvent décider d’appliquer des sanctions pénales.

paragraphe 2; directive 2009/65/CE sur les OPCVM, article 108, paragraphe 1, et article 109, paragraphe 2.

¹² Par exemple, l’article 51, paragraphe 1, de la directive 2004/39/CE sur les marchés d’instruments financiers dispose ce qui suit: «Sans préjudice des procédures relatives au retrait d’un agrément ni de leur droit d’appliquer des sanctions pénales, les États membres veillent, conformément à leur droit national, à ce que puissent être prises des mesures ou appliquées des sanctions administratives appropriées à l’encontre des personnes responsables d’une violation des dispositions adoptées en application de la présente directive. Ils font en sorte que ces mesures soient efficaces, proportionnées et dissuasives.» Voir également l’article 25 de la directive 2003/71/CE sur les prospectus, l’article 14 de la directive 2003/6/CE sur les abus de marché (interprété par la Cour dans son arrêt du 23 décembre 2009 dans l’affaire C-45/08, Spector Photo Group et Van Raemdonck/CBFA, points 65 à 77), l’article 28 de la directive 2004/109/CE sur les obligations de transparence, l’article 99, paragraphe 1, de la directive 2009/65/CE sur les OPCVM, l’article 54 de la directive 2006/48/CE sur les exigences de fonds propres des établissements de crédit ou l’article 34 de la directive 2009/138/CE Solvabilité II (l’article 39, paragraphe 2, de la directive 2005/60/CE sur la lutte contre le blanchiment de capitaux prévoyant également la possibilité de sanctions à l’encontre de personnes physiques). Le considérant 38 de la directive 2003/6/CE sur les abus de marché précise que «les sanctions devraient être suffisamment dissuasives, proportionnées à la gravité de l’infraction et aux profits réalisés».

¹³ Voir l’article 50 de la directive 2004/39/CE sur les marchés d’instruments financiers, l’article 136 de la directive 2006/48/CE sur les exigences de fonds propres des établissements de crédit, l’article 98 de la directive 2009/65/CE sur les OPCVM, l’article 34 de la directive 2009/138/CE Solvabilité II et l’article 21 de la directive 2003/71/CE sur les prospectus.

¹⁴ Voir l’article 62 et l’article 258, paragraphe 2, de la directive 2009/138/CE Solvabilité II; l’article 99, paragraphe 2, de la directive 2009/65/CE sur les OPCVM; et l’article 8, paragraphes 1 à 3, de la directive 2002/92/CE sur l’intermédiation en assurance.

¹⁵ Cela concerne essentiellement le retrait de l’agrément (voir notamment l’article 144, paragraphe 1, de la directive 2009/138/CE Solvabilité II et l’article 17 de la directive 2006/48/CE sur les exigences de fonds propres des établissements de crédit).

¹⁶ Voir notamment l’article 131 et l’article 144, paragraphe 2, de la directive 2009/138/CE Solvabilité II.

¹⁷ Voir notamment l’article 51, paragraphe 3, de la directive 2004/39/CE sur les marchés d’instruments financiers, l’article 25, paragraphe 2, de la directive 2003/71/CE sur les prospectus, l’article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/109/CE sur les obligations de transparence, l’article 14, paragraphe 4, de la directive 2003/6/CE sur les abus de marché et l’article 99, paragraphe 3, de la directive 2009/65/CE sur les OPCVM.

3. LACUNES DES REGIMES DE SANCTIONS EXISTANTS

L'examen des régimes de sanctions auquel la Commission a procédé en coopération avec les comités d'autorités de contrôle montre qu'il existe des divergences entre les États membres. Ces divergences s'expliquent par de nombreux facteurs, et notamment des différences d'un État membre à l'autre en termes de système juridique, d'exigences constitutionnelles, de fonctionnement de l'administration ou encore de rôle attribué aux tribunaux (administratifs ou pénaux).

La manière dont les sanctions sont conçues dans certains États membres soulève la question de savoir si elles sont pleinement efficaces, proportionnées et dissuasives. Il existe en outre des divergences dans le degré auquel elles sont appliquées. Certains États membres n'ont ainsi appliqué aucune sanction sur une période de plus de deux ans. La Commission considère que ce pourrait être symptomatique d'une déficience dans l'application des règles de l'UE.

3.1. Divergences et lacunes des régimes nationaux de sanctions

Outre que les sanctions prévues varient, dans une certaine mesure, en nature et en degré d'un acte législatif européen à l'autre et d'un secteur à l'autre, les divergences et les faiblesses suivantes ont été identifiées¹⁸.

Certaines autorités compétentes ne disposent pas de pouvoirs de sanction importants pour certaines infractions

Les types de sanctions applicables varient grandement d'un État membre à l'autre, y compris pour le même type d'infraction. D'une manière générale, les autorités compétentes ne peuvent infliger de sanction optimale, en termes de caractère efficace, proportionné et dissuasif, que si elles disposent d'une large palette de pouvoirs de sanction.

Or les législations nationales ne prévoient pas toujours certains pouvoirs de sanction, tels que le pouvoir de retirer l'agrément ou celui de disqualifier/de licencier des dirigeants, alors même que ceux-ci constituent, à ce qu'il apparaît, des instruments de dissuasion particulièrement appropriés dans le secteur financier.

C'est ainsi que, dans six États membres, il n'est pas possible de procéder à un retrait de l'agrément en cas d'infraction à la directive sur les abus de marché. Quinze États membres ne prévoient pas non plus la disqualification/le licenciement des membres de l'organe de direction et/ou de surveillance en cas de manipulation du marché au sens de cette directive. Or ces pouvoirs peuvent être utiles pour sanctionner efficacement les infractions et, partant, prévenir les abus de marché.

Toutes les législations nationales ne prévoient pas non plus l'émission d'avertissements publics et la publication des sanctions infligées, mesures qui peuvent pourtant contribuer grandement à la prévention en général, en rappelant les sanctions dont sont passibles certains agissements et en montrant que les personnes qui s'en rendent coupables risquent réellement d'être découvertes et punies par les autorités. Par exemple, dans le cadre de la directive sur les marchés d'instruments financiers, cinq États membres ne prévoient pas de

¹⁸ Les exemples fournis dans la présente section ne mentionnent pas les États membres concernés, parce qu'ils visent simplement à illustrer les problèmes généraux détectés. Pour des informations plus précises, veuillez vous reporter aux rapports des comités d'autorités de contrôle sur lesquels la présente communication est fondée.

blâmes/d'avertissements publics, et sept ne prévoient pas la publication des sanctions infligées. Dans le secteur de l'assurance, seules quatorze autorités de contrôle publient systématiquement les sanctions qu'elles ont arrêtées.

Le niveau des sanctions administratives pécuniaires (amendes) varie fortement d'un État membre à l'autre et il est trop faible dans certains États membres

Il existe des divergences importantes dans le niveau minimal et maximal des sanctions pécuniaires prévues par les législations nationales, et il arrive parfois que le niveau maximal soit si bas que les sanctions appliquées ne sont guère susceptibles d'être suffisamment dissuasives.

Dans le secteur bancaire, par exemple, le montant maximal des amendes prévues en cas d'infraction est variable ou illimité dans six États membres, supérieur à 1 million d'euros dans neuf États membres et inférieur à 150 000 euros dans sept États membres.

Dans le secteur des valeurs mobilières, sur les dix-huit États membres dans lesquels les opérations d'initiés sont frappées d'une amende administrative, quatre prévoient un montant maximal d'amende de 200 000 euros, voire moins, contre seulement douze qui prévoient des amendes d'un montant égal ou supérieur à un million d'euros. En cas de non-respect des conditions minimales d'agrément des entreprises d'investissement, dix-sept États membres prévoient un montant maximal d'amende inférieur à un million d'euros, et, dans six d'entre eux, ce montant ne dépasse pas 100 000 euros. Dans le secteur de l'assurance, les amendes sont illimitées ou peuvent atteindre, voire dépasser un million d'euros dans dix États membres, elles s'échelonnent entre 100 000 et un million d'euros dans sept États membres et elles sont inférieures à 100 000 euros dans six États membres.

Les infractions à la législation sur les services financiers peuvent générer des profits de plusieurs millions d'euros, ce qui est supérieur au montant maximal des amendes prévues dans certains États membres¹⁹. Or une amende inférieure aux profits que le contrevenant peut escompter retirer de son infraction n'est guère susceptible d'avoir un effet dissuasif. En outre, le contrevenant potentiel peut toujours espérer que les autorités ne décèleront pas l'infraction. Pour que les amendes aient un effet suffisamment dissuasif sur l'opérateur de marché agissant de manière rationnelle, la possibilité qu'une infraction ne soit jamais découverte doit être contrebalancée par l'application d'amendes beaucoup plus élevées que le bénéfice pouvant être retiré de cette infraction. Dans le secteur financier, où bon nombre de contrevenants potentiels sont des établissements financiers internationaux au chiffre d'affaires considérable, des sanctions de quelques milliers d'euros ne sauraient être considérées comme suffisamment dissuasives.

Certaines autorités compétentes ne peuvent infliger des sanctions à la fois aux personnes physiques et morales

Dans certains États membres, les sanctions sont applicables uniquement aux personnes physiques ou uniquement aux personnes morales: pour une même infraction, ces personnes sont donc traitées différemment selon l'État membre dans lequel cette infraction a été commise.

¹⁹ Voir notamment le communiqué de presse de la Financial Services Authority (autorité britannique de régulation du secteur des services financiers) n° FSA/PN/098/2003 du 25 septembre 2003.

Par exemple, certains États membres ne prévoient pas de sanctions pour les personnes physiques dans le secteur de l'assurance.

Dans ce cas de figure, une personne physique (par exemple, le directeur d'une banque) qui serait le premier responsable d'une infraction ne sera sans doute pas dissuadée de récidiver si elle n'encourt aucun risque d'être sanctionnée pour ses agissements illicites dès lors que seules les personnes morales (c'est-à-dire la banque) sont passibles de sanction. Inversement, lorsqu'un individu a commis une infraction au bénéfice d'un établissement financier, des sanctions applicables aux seules personnes physiques pourraient ne pas avoir un effet dissuasif suffisant sur l'établissement financier lui-même. En outre, lorsqu'une infraction relève de la responsabilité d'une personne morale (par exemple, un établissement financier dans son ensemble), sanctionner uniquement les personnes physiques (par exemple, les employés impliqués dans l'infraction) risque de ne pas suffire à encourager l'établissement financier concerné à prendre les mesures organisationnelles qui s'imposent et à donner à son personnel la formation nécessaire pour prévenir de nouvelles infractions.

Les autorités compétentes ne tiennent pas compte des mêmes critères dans l'application des sanctions

Dans la plupart des secteurs, il existe des divergences dans les facteurs dont les autorités compétentes doivent tenir compte lorsqu'elles décident du type de sanction administrative et/ou du montant de l'amende à appliquer concrètement dans certains cas. Certains facteurs, tels que le bénéfice tiré de l'infraction (sous réserve qu'il soit calculable) ou encore la puissance financière et l'attitude coopérative éventuellement manifestée par l'auteur de l'infraction, ne sont ainsi pas toujours pris en considération, alors qu'ils pourraient contribuer à garantir le caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées.

Par exemple, seuls douze États membres prévoient l'application de sanctions correspondant au moins au bénéfice tiré de l'infraction en cas d'opération d'initié au sens de la directive sur les abus de marché. Une amende n'a toutefois qu'un effet dissuasif limité si elle n'est pas beaucoup plus élevée que le bénéfice pouvant être tiré de l'infraction qu'elle punit.

Dans le secteur bancaire, seuls dix-sept États membres tiennent compte de la puissance financière de l'établissement financier sanctionné lors du calcul de l'amende à lui infliger. Et seulement cinq États membres prennent ce facteur en considération dans les amendes infligées pour infraction à la directive sur les OPCVM²⁰. Toutefois, les pénalités appliquées doivent être d'effet équivalent pour tous les prestataires de services financiers: une amende de faible montant, si elle peut avoir un effet clairement dissuasif sur certains établissements financiers de petite taille, n'est guère susceptible d'avoir pareil impact sur les établissements financiers de plus grande taille.

Enfin, tous les États membres ne tiennent pas compte du niveau de coopération du contrevenant. Or en tenir compte encourage les contrevenants à coopérer avec les autorités compétentes, ce qui est important pour renforcer la capacité d'enquête de ces dernières. Par exemple, dans le secteur de l'assurance, seuls dix-huit États membres tiennent compte de la coopération avec les autorités.

²⁰ Source: informations fournies par les membres du CERVM sur les sanctions prévues dans les mesures nationales de transposition de la directive sur les OPCVM.

Il existe des divergences dans la nature (administrative ou pénale) des sanctions prévues en droit national

Il existe des divergences d'un État membre à l'autre dans la liste des infractions passibles de sanctions administratives ou pénales.

Par exemple, si tous les États membres prévoient l'application de sanctions administratives en cas d'infraction à la directive sur les marchés d'instruments financiers, seuls treize d'entre eux prévoient aussi des sanctions pénales.

Sous réserve d'une analyse détaillée effectuée au cas par cas, les sanctions pénales applicables aux infractions les plus graves à la législation européenne sur les services financiers envoient un message fort de désapprobation aux contrevenants et peuvent donc exercer un puissant effet dissuasif, si elles sont appliquées à bon escient par les juridictions pénales.

Le degré d'application des sanctions varie d'un État membre à l'autre

Outre l'existence de dispositions prévoyant des sanctions appropriées, il est essentiel, pour garantir l'efficacité des régimes nationaux de sanctions, de veiller à ce que les sanctions prévues soient effectivement appliquées lorsqu'une infraction est découverte ou dûment établie.

Même s'il n'existe pas d'indicateur simple qui permettrait de mesurer et de comparer le degré d'application des sanctions dans les différents États membres, certaines conclusions peuvent néanmoins être tirées de facteurs amont, telles que les ressources consacrées à l'application de sanctions par un pays donné, ou de facteurs aval, tels que le nombre et le niveau des sanctions appliquées. Par exemple, le nombre de sanctions appliquées dans les différents États membres en 2007 va de 0 à plus de 100, et il existe aussi des divergences entre les États membres dotés de secteurs bancaires de taille comparable. Certains États membres n'ont appliqué aucune sanction sur une période de plus de deux ans²¹.

Cet état de fait pourrait s'expliquer par un certain nombre de facteurs, et notamment l'absence d'infractions, mais il semble très probable que, s'il n'y a pas eu de sanctions, c'est qu'une partie des infractions n'a pas été détectée. Cette dernière explication apparaît d'autant plus probable que certains des États membres concernés ont un secteur financier d'une certaine importance et que d'autres États membres, dotés de secteurs financiers de taille comparable, ont appliqué plusieurs sanctions sur la période de deux ans susmentionnée.

3.2. Conséquences des divergences et des lacunes des régimes de sanctions

Les sanctions prévues par les législations nationales en cas d'infraction aux règles de l'UE sur les services financiers divergent sur des aspects essentiels. Ces divergences ont créé une situation dans laquelle l'efficacité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions ne semblent pas toujours se situer à un niveau optimal.

En effet, si les sanctions appliquées dans l'Union ne sont pas suffisamment strictes, ou si elles sont d'un niveau particulièrement faible même pour les infractions les plus graves, elles risquent fort de n'être pas assez dissuasives, puisque les gains escomptés de l'infraction sont

²¹ Dans le secteur bancaire, notamment, certains États membres n'ont infligé aucune sanction de 2006 au premier trimestre 2008.

perçus comme largement supérieurs au risque réel. De surcroît, puisque l'efficacité et le caractère dissuasif des sanctions dépendent au moins en partie du fait qu'on les voit bel et bien appliquées par les autorités compétentes, il ne suffit pas de prévoir des sanctions appropriées si les infractions ne sont pas détectées et si les sanctions prévues ne sont donc pas appliquées.

Le caractère insuffisamment dissuasif des sanctions et leur inapplication peuvent aboutir à un **respect insuffisant des règles de l'UE sur les services financiers** (règles prudentielles, règles de conduite, obligations de transparence, etc.), ce qui peut accroître le risque de manipulation du marché et le manque de transparence et inciter les établissements financiers à prendre des risques excessifs dans l'exercice de leur activité.

Cette situation risque de compromettre gravement **la protection des consommateurs et l'intégrité du marché**. Les infractions aux règles de l'UE sur les services financiers peuvent causer un grave préjudice économique à tout un ensemble d'utilisateurs des services financiers et nuire à la sécurité et à l'intégrité du marché financier, avec des répercussions sérieuses sur toute l'économie.

En outre, les divergences entre régimes de sanctions peuvent provoquer des **distorsions de concurrence dans le marché intérieur**. S'il existe de grandes différences entre les sanctions appliquées dans les différents États membres pour des infractions semblables, les établissements financiers peuvent être tentés de procéder à des arbitrages réglementaires, lorsqu'ils choisissent un lieu d'établissement ou le lieu d'implantation d'une succursale, de manière à profiter des régimes de sanctions les moins stricts. L'harmonisation des conditions de concurrence dans le marché intérieur peut s'en trouver compromise.

Les lacunes constatées dans les régimes nationaux de sanctions peuvent aussi avoir une **incidence négative sur la surveillance financière**. En vue d'assurer une surveillance efficace des entreprises financières, une nouvelle architecture de surveillance européenne a été créée, qui repose sur la coopération, la coordination et la confiance entre les autorités de contrôle nationales. Une autorité de contrôle peut toutefois être réticente à déléguer des pouvoirs²² à l'autorité d'un autre État membre doté d'un régime de sanctions nettement moins strict. Si les autorités de contrôle nationales ne sont pas dotées de pouvoirs équivalents et cohérents, y compris en matière de sanctions, les décisions prises au sein d'un collège risquent de ne pas être appliquées de manière cohérente par les autorités de contrôle concernées.

Enfin, cette situation risque de **saper la confiance dans le secteur financier**, si les parties concernées, et tout particulièrement les consommateurs, constatent que les agissements illicites ne sont pas frappés de sanctions appropriées, propres à décourager de nouvelles infractions.

4. MESURES SUGGÉRÉES

Au vu de ces lacunes, la Commission estime qu'une convergence plus poussée et un renforcement des régimes de sanctions sont nécessaires pour prévenir tout risque de dysfonctionnement des marchés financiers, et qu'il en résultera d'importants avantages. La Commission considère que ces objectifs peuvent mieux être réalisés par une initiative de l'UE

²² Une autorité compétente peut déléguer des tâches et des responsabilités à d'autres autorités compétentes dans certaines conditions, afin d'assurer une surveillance transfrontière efficace.

que par différentes initiatives nationales, qui ne suffiraient pas à assurer une convergence suffisante.

La Commission propose donc qu'une norme commune minimale soit définie au niveau européen en ce qui concerne les principaux aspects des régimes de sanctions applicables dans le secteur des services financiers pour lesquels des lacunes ont été détectées.

4.1. Rapprochement minimal des régimes nationaux de sanctions

La Commission estime qu'une initiative législative de l'UE pourrait être nécessaire pour promouvoir la convergence et le renforcement des régimes nationaux de sanctions dans le secteur des services financiers. Ces objectifs ne peuvent être atteints de manière suffisante par les seuls États membres: en l'absence de cadre commun défini au niveau de l'UE, des initiatives nationales ne sauraient garantir un renforcement cohérent de ces régimes. Une action de l'UE semble donc nécessaire pour assurer une convergence suffisante.

La Commission estime qu'une initiative législative est justifiée afin d'arrêter des normes minimales communes que les États membres devraient respecter lorsqu'ils définissent les sanctions administratives applicables en cas d'infractions à la législation de l'UE sur les services financiers, et lorsqu'ils appliquent ces sanctions. Ces normes seraient élaborées conformément à des principes de base communs à tous les secteurs, ce qui garantirait la cohérence d'ensemble de toutes les mesures que pourrait prendre l'UE en la matière, mais elles seraient adaptées aux spécificités des différents secteurs et des actes législatifs de l'UE relatifs aux services financiers.

En outre, l'instauration de sanctions pénales pour les infractions les plus graves à la législation sur les services financiers pourrait être envisagée dans la mesure où cela s'avérerait essentiel à la bonne mise en œuvre de cette législation.

L'approche législative envisagée serait une approche sectorielle et se limiterait strictement à certains éléments du régime de sanctions²³. Certains éléments clés en sont présentés dans la section suivante.

4.2. Principaux aspects concernés par le rapprochement

Selon les spécificités de chaque secteur et des différents actes législatifs en vigueur dans le domaine des services financiers, la Commission estime que le rapprochement devrait porter au moins sur les aspects suivants.

²³ Les bases juridiques d'une action de l'UE dans ce domaine seraient les dispositions du traité relatives au marché intérieur qui régissent le rapprochement des législations (article 114 du TFUE), la coordination des règles sur l'accès aux activités non salariées et leur exercice, et sur la libre prestation des services (article 53, paragraphe 1, et article 62 du TFUE). Ces dispositions permettent au législateur de l'UE d'adopter des mesures de rapprochement des législations nationales en vue d'améliorer les conditions d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur. Des mesures législatives prévoyant des sanctions peuvent notamment être adoptées si elles sont nécessaires pour assurer la pleine effectivité des règles de l'UE. L'introduction de telles mesures dans la législation de l'UE sur les services financiers se fonderait sur la même base juridique que les actes législatifs sectoriels concernés. L'article 83 du TFUE permet aussi d'établir des règles minimales concernant la définition des infractions pénales et des sanctions, si le rapprochement des législations pénales s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation.

- ***Définition de types de sanctions administratives appropriés pour les infractions à des dispositions fondamentales***

Selon la Commission, un socle minimal de sanctions administratives devrait être prévu dans tous les États membres pour les infractions à chaque disposition fondamentale d'un acte législatif de l'UE dont le respect est essentiel pour assurer l'effectivité pratique de l'acte et, par conséquent, le bon fonctionnement des marchés financiers. Ces sanctions devraient être de nature à permettre aux autorités compétentes d'appliquer dans chaque cas précis une sanction a priori optimale en termes d'efficacité, de proportionnalité et de potentiel dissuasif.

Par exemple, un ordre de cessation d'activité ou une injonction administrative ou judiciaire peut être utile en cas de risque de poursuite ou de répétition de certains types d'infractions. En outre, l'imposition d'une amende appropriée peut être extrêmement dissuasive dans la mesure où elle représente un coût pour l'auteur de l'infraction. Le retrait de l'agrément, quant à lui, peut être indiqué en cas d'infraction répétée à des dispositions fondamentales des actes législatifs de l'UE. Enfin, le remplacement des dirigeants d'un établissement financier est une sanction à appliquer en cas de fautes graves commises dans le cadre de sa gestion.

Par ailleurs, le fait d'adresser un avertissement public et de publier les sanctions infligées peut contribuer de manière significative à la prévention générale des infractions. Les régimes de sanctions seront plus dissuasifs aux yeux des contrevenants potentiels si ceux-ci savent que les sanctions prévues par la loi sont appliquées et mises à exécution de manière active et que leurs infractions risquent bel et bien d'être détectées et punies par les autorités.

La Commission propose d'insérer dans chaque acte législatif des dispositions cohérentes indiquant, pour chacune des dispositions fondamentales de l'acte, un ou plusieurs types de sanctions administratives qui doivent être à la disposition des autorités compétentes de tous les États membres en cas d'infraction à la disposition concernée. Il incomberait au législateur national de veiller à ce que ces types de sanctions puissent être infligés aux personnes responsables de l'infraction. La Commission réfléchira aussi aux mesures qui pourraient être prises pour assurer une bonne interaction entre ces sanctions administratives et les sanctions pénales éventuellement appliquées par les États membres.

- ***Publication des sanctions***

La Commission estime que les autorités compétentes devraient en principe être tenues de rendre publiques les sanctions infligées. Elle a donc entrepris d'examiner s'il y a lieu d'instaurer une obligation générale en ce sens et de limiter davantage les exceptions à cette obligation, en prévoyant par exemple que lorsque cette publication est de nature à perturber gravement les marchés financiers, l'autorité compétente est tenue de publier la sanction en préservant l'anonymat des intéressés.

- ***Des amendes administratives suffisamment élevées***

En raison des gains importants qui peuvent résulter d'infractions à la législation sur les services financiers, le niveau des amendes prévues par le droit interne des États membres devrait être suffisamment élevé pour permettre aux autorités nationales d'infliger des amendes efficaces, proportionnées et dissuasives. Pour qu'un opérateur de marché rationnel soit dissuadé d'enfreindre la loi, la possibilité qu'une infraction passe inaperçue devrait être contrebalancée par une amende qui puisse raisonnablement être considérée comme supérieure aux avantages financiers potentiellement liés à l'infraction, même si le montant de ces

avantages ne peut pas être calculé. Cela suppose qu'un opérateur de marché rationnel tient compte, pour décider de commettre ou non une infraction, de la probabilité de sa détection, et que toutes les infractions ne sont pas effectivement détectées.

En outre, sachant qu'en fonction des particularités de chaque cas, le niveau effectif des sanctions appliquées est souvent très inférieur au maximum prévu par la législation, et que tout l'éventail des sanctions disponible n'est pas toujours mis à profit, il est d'autant plus important que les seuils soient suffisamment élevés pour assurer un effet dissuasif vis-à-vis de tous les types d'infractions.

La Commission déterminera donc s'il est nécessaire de définir, pour chaque catégorie d'amendes administratives, des niveaux minimaux qui devraient être respectés par les États membres lorsqu'ils fixent l'éventail d'amendes prévu par leur législation nationale. Ce niveau pourrait être fixé en fonction des types d'infractions et des avantages pouvant en résulter, de manière à être nettement supérieur à ces avantages potentiels.

- ***Des sanctions pour les individus comme pour les établissements financiers***

Des sanctions devraient être infligées aux individus responsables d'une infraction et/ou à l'établissement financier au profit duquel ils la commettent. Sanctionner l'individu responsable d'une infraction est peut-être plus approprié si celle-ci relève exclusivement de sa responsabilité. Toutefois, lorsqu'un tel individu fait partie d'un établissement financier, il est souvent opportun de mettre à l'amende l'établissement au profit duquel a agi l'individu. Cela pourrait également encourager les établissements financiers à prendre les mesures organisationnelles et à dispenser au personnel la formation nécessaires pour prévenir les infractions.

La Commission estime que, sous réserve des spécificités de chaque acte législatif, des sanctions administratives devraient être prévues contre les individus responsables d'infractions et contre les établissements financiers au profit desquels ils ont agi.

La Commission envisage d'introduire des dispositions appropriées prévoyant que des sanctions administratives sont applicables à toutes les personnes responsables d'une infraction²⁴. Cette notion devrait englober l'individu responsable d'une infraction et/ou, s'il fait partie d'un établissement financier, l'établissement financier au profit duquel il a agi en commettant l'infraction.

- ***Critères appropriés à prendre en considération lors de l'application de sanctions***

Le caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions dépend également des facteurs, et notamment des circonstances aggravantes ou atténuantes, que les autorités compétentes prennent en considération lorsqu'elles décident des sanctions à appliquer à l'auteur d'une infraction donnée. Cela vaut particulièrement pour la fixation du montant des amendes; dans

²⁴ La plupart des directives disposent que des sanctions peuvent être appliquées aux personnes responsables d'une infraction, mais sans préciser si cela inclut à la fois les personnes physiques et les personnes morales. Il existe des exceptions, tel l'article 34, paragraphe 2 de la directive 2009/138/CE («solvabilité II») («Les autorités de contrôle ont le pouvoir de prendre toutes mesures nécessaires, y compris, s'il y a lieu, des mesures de nature administrative ou financière, à l'égard des entreprises d'assurance ou de réassurance et des membres de leur organe d'administration, de gestion ou de contrôle.»)

ce domaine, la législation nationale prévoit généralement une fourchette, avec un niveau minimum et maximum.

Ces facteurs devraient être encadrés de façon à permettre aux autorités compétentes d'adapter le type et le niveau des sanctions appliquées à la nature et à l'impact de l'infraction, ainsi qu'à la situation personnelle des contrevenants, ce qui contribuerait à ce que les sanctions effectivement appliquées soient les mieux proportionnées et les plus dissuasives possible.

De l'avis de la Commission, outre la gravité de l'infraction, critère dont presque toutes les législations nationales tiennent déjà compte, les facteurs à prendre en considération devraient inclure au minimum:

- les avantages financiers que l'auteur de l'infraction retire de celle-ci (s'ils peuvent être calculés), afin de mieux refléter l'impact de l'infraction et de décourager les contrevenants potentiels;
- la puissance financière de l'auteur de l'infraction, telle qu'elle ressort d'éléments comme le chiffre d'affaires annuel de l'établissement financier ou le revenu annuel de la personne responsable de l'infraction; la prise en compte de ce facteur aiderait à conférer aux sanctions un caractère suffisamment dissuasif, même pour de grands établissements financiers;
- le comportement coopératif de l'auteur de l'infraction; en incitant les contrevenants à coopérer, cela peut augmenter les capacités d'enquête des autorités et, partant, l'efficacité des sanctions.
- la durée de l'infraction.

La Commission envisage donc des propositions de dispositions imposant aux États membres de veiller à ce que leurs autorités compétentes, lorsqu'elles décident de la sanction à infliger pour infraction à la législation sur les services financiers, tiennent compte, au minimum, de certains critères de base communs.

- ***Instauration éventuelle de sanctions pénales pour les infractions les plus graves***

Les sanctions pénales, et notamment les peines d'emprisonnement, sont généralement considérées comme un message de désapprobation sans équivoque de nature à rendre les sanctions plus dissuasives, à condition d'être appliquées de manière appropriée par les juridictions pénales.

Cela étant, les sanctions pénales peuvent ne pas être adaptées à tous les types d'infractions ou dans tous les cas. Les peines d'emprisonnement ne peuvent être infligées qu'à des personnes physiques, alors que dans certains États membres, des amendes pénales peuvent frapper les personnes morales. Tous les types d'infractions rencontrés dans le domaine des services financiers ne peuvent être considérés comme assez graves pour justifier une sanction pénale.

La législation actuelle de l'UE sur les services financiers ne préjuge pas du droit des États membres d'appliquer des sanctions pénales. En fait, plusieurs États membres ont prévu des sanctions pénales pour certaines infractions dans le secteur des services financiers, notamment les abus de marché ou les opérations d'initié. Pour la manipulation de marché, interdite par la directive sur les abus de marché, deux États membres seulement ne prévoient pas de sanctions pénales. Dans les autres domaines, beaucoup moins d'États membres disposent de sanctions

pénales. Ainsi le manquement aux conditions initiales d'agrément d'une entreprise d'investissement prévues par la directive sur les marchés d'instruments financiers n'est-il passible d'emprisonnement que dans sept États membres.

À la lumière des considérations qui précèdent, et conformément aux conclusions du Conseil JAI du 22 avril 2010 sur la prévention des crises économiques et le soutien à l'activité économique, ainsi qu'au Programme de Stockholm²⁵, la Commission déterminera 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. Toute proposition en matière de droit pénal devrait avoir pour but d'assurer une cohérence appropriée entre les différents secteurs, en particulier s'agissant des types de sanctions pénales prévus dans les directives de l'UE et du niveau de ces sanctions.

- ***Des mécanismes appropriés, à l'appui d'une application effective des sanctions***

Pour qu'un régime de sanctions soit efficace, proportionné et dissuasif, il est essentiel que les infractions soient détectées, les enquêtes et les procédures de sanction conduites rapidement, des sanctions appropriées infligées lorsque cela s'impose, et les sanctions prévues par la loi dûment appliquées.

L'application de sanctions en cas d'infraction à la législation de l'UE sur les services financiers relève essentiellement de la responsabilité des autorités nationales. Pour que ces dernières soient en mesure de faire effectivement respecter cette législation, il faut que le cadre juridique et institutionnel dans lequel elles opèrent favorise, autant que possible, la détection des infractions et l'application de sanctions appropriées.

La Commission rappelle l'obligation des États membres de veiller, sans préjudice de l'indépendance de leur appareil judiciaire, à ce que leurs autorités compétentes appliquent dûment les sanctions prévues dans leur législation nationale. Cela suppose notamment de consacrer des ressources humaines et financières suffisantes à l'application des sanctions et de s'assurer que les personnes et les institutions chargées de la conduite des enquêtes et de la mise en œuvre des procédures de sanction possèdent la formation et les connaissances spécialisées nécessaires. La Commission estime que ces questions peuvent être mieux traitées au niveau national.

Elle est néanmoins d'avis que l'UE peut prendre des mesures pour améliorer le cadre juridique dans lequel opèrent les autorités nationales compétentes et, en particulier, pour faire en sorte qu'elles soient toutes dotées des pouvoirs et outils d'investigation dont elles ont fondamentalement besoin, coopèrent mutuellement et coordonnent dûment leur action.

Si, pour la plupart des principaux pouvoirs et outils d'investigation, le degré de convergence atteint sur la base de la législation en vigueur est d'ores et déjà relativement élevé, ce n'est pas vrai en ce qui concerne, en particulier, les mécanismes tendant à encourager les personnes ayant connaissance d'une éventuelle infraction à signaler celle-ci au sein de l'établissement financier concerné ou aux autorités compétentes, ou à encourager les personnes responsables d'une infraction éventuelle à signaler celle-ci aux autorités compétentes.

²⁵ Voir la note 3 ci-dessus.

Du point de vue de la Commission, il pourrait être utile d'étudier la possibilité de dispositions communes relatives aux mécanismes que les États membres devraient mettre en place afin d'améliorer la détection des infractions à la législation de l'UE, et notamment les mécanismes visant à protéger les personnes (par exemple, les salariés d'un établissement financier) qui dénoncent l'éventuelle infraction d'une autre personne («alerte éthique») ou permettant, dans certaines conditions strictes précisément définies, une réduction des sanctions applicables aux personnes reconnaissant être impliquées dans une infraction (programmes de clémence)²⁶. En permettant aux autorités compétentes de constater des infractions qui, autrement, leur auraient probablement échappé ou en leur permettant de recueillir un plus grand nombre de preuves sur une infraction donnée, ces mécanismes peuvent favoriser une meilleure application de la législation européenne, pour le plus grand avantage de tous les acteurs du marché financier.

En ce qui concerne la coopération entre les autorités compétentes, la législation européenne en vigueur impose déjà aux États membres l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour garantir que leurs autorités compétentes coopèrent les unes avec les autres chaque fois que cela est nécessaire à la détection d'infractions et à l'application de sanctions. En particulier, les autorités compétentes sont tenues de s'échanger des informations et de coopérer lorsqu'une infraction a des répercussions dans plusieurs États membres.

La Commission estime que les nouvelles autorités européennes de surveillance favoriseront encore davantage la coopération entre les autorités nationales compétentes et que cela contribuera à une application plus cohérente des sanctions et à rendre la surveillance plus efficace. À cet effet, les nouvelles autorités européennes de surveillance devraient user de leur pouvoir d'organiser des examens par les pairs et faire porter ceux-ci en priorité sur les pouvoirs de sanction. Elles devraient aussi user pleinement de leur pouvoir de collecter des informations sur les sanctions, pour vérifier ce que prévoient les législations nationales et promouvoir l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les États membres. Elles auront enfin le pouvoir de régler les différends entre autorités nationales, dans des domaines où les autorités de contrôle de plusieurs États membres sont tenues de coopérer, de se coordonner ou de prendre une décision commune.

La Commission étudiera enfin si d'autres thématiques spécifiques, comme les règles relatives à la charge de la preuve, doivent faire l'objet d'une convergence plus poussée pour garantir que les sanctions prévues en droit sont effectivement appliquées.

5. CONCLUSIONS

La crise financière a montré que les règles applicables aux marchés financiers ne sont pas toujours respectées et appliquées comme elles le devraient, ce qui a gravement porté atteinte à la confiance placée dans le secteur financier. Tout en reconnaissant que des régimes de sanction plus stricts ne peuvent pas remédier à tous les problèmes que pose l'application des règles de l'UE sur les services financiers, la Commission estime qu'une plus grande convergence et un renforcement des régimes nationaux existants pourraient grandement contribuer à prévenir le risque de dysfonctionnement des marchés financiers et favoriser l'établissement de conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur.

²⁶ Voir les programmes mis en place par l'OFT et la SEC pour récompenser les personnes qui donnent l'alerte.

La Commission invite les États membres et les autres parties intéressées à formuler des observations sur l'analyse des lacunes identifiées et les propositions présentées dans la présente communication. Les parties intéressées sont tout particulièrement invitées à indiquer s'il existe des domaines dans lesquels elles ne jugent pas opportun de rapprocher davantage les régimes nationaux de sanctions existants et des domaines dans lesquels la Commission devrait envisager des mesures supplémentaires.

La Commission prie toutes les parties intéressées de bien vouloir adresser leurs observations à l'adresse markt-sanctions-consultation@ec.europa.eu pour le 19 février 2011 au plus tard.

Sauf demande expresse de confidentialité, les réponses reçues seront publiées sur le site web de la Commission, qui publiera en outre une synthèse des résultats de la consultation.

La Commission tiendra compte des observations reçues dans toute proposition qu'elle pourrait décider de présenter sur la manière de renforcer les régimes nationaux de sanctions de manière cohérente. Toute initiative législative future serait accompagnée d'une analyse d'impact.