

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.12.2010
SEC(2010) 1497 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

**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

{COM(2010) 716 final}
{SEC(2010) 1496 final}

1. INTRODUCTION

La crise financière a instillé un doute quant à la question de savoir si les règles applicables aux marchés financiers sont toujours respectées et appliquées comme elles le devraient.

À la suite du mandat politique que lui a confié le Conseil Ecofin en 2007, la Commission, en coopération avec les comités d'autorités de contrôle, a procédé à un état des lieux, dans les États membres, de la cohérence, de l'équivalence et de l'utilisation effective des pouvoirs de sanction existants dans le secteur européen des services financiers.

2. DÉFINITION DU PROBLEME

L'analyse préliminaire effectuée sur la base des informations fournies par les comités d'autorités de contrôle montre que **les régimes nationaux de sanctions présentent des divergences et des lacunes** et qu'ils ne garantissent apparemment pas toujours une application suffisamment efficace, proportionnée et dissuasive des sanctions.

Les sanctions pécuniaires administratives sont d'un niveau très variable selon les États membres et semblent trop faibles dans certains pays, y compris pour des infractions de même nature. Dans le secteur financier, où un certain nombre de contrevenants potentiels sont des établissements financiers au chiffre d'affaires considérable, des amendes de quelques milliers d'euros ne paraissent pas suffisamment dissuasives.

Certains États membres ne disposent pas de certains pouvoirs importants (comme celui de retirer l'agrément) qui leur seraient pourtant nécessaires pour pouvoir sanctionner efficacement certaines infractions.

Des divergences existent quant aux catégories de personnes passibles de sanctions: dans certains États membres, les sanctions ne sont pas applicables soit aux personnes physiques, soit aux personnes morales. Pour une infraction donnée, ces personnes seront donc traitées différemment selon l'État membre où l'infraction est commise.

Les critères retenus pour déterminer le niveau des sanctions infligées sont très variables et laissent parfois de côté des facteurs (tels les avantages tirés de l'infraction) pourtant déterminants pour assurer aux sanctions un caractère proportionné et dissuasif.

Certains États membres frappent certaines infractions de sanctions pénales, tandis que d'autres n'ont prévu que des sanctions administratives. Or, les sanctions pénales constituent un message fort à l'adresse des contrevenants et peuvent être très dissuasives.

Enfin, le degré d'application effective des sanctions varie d'un État membre à l'autre, y compris entre des pays dont les secteurs de la banque et de l'assurance sont de taille comparable.

Problèmes recensés

Ces divergences et ces lacunes peuvent:

1. rendre **insuffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives** les sanctions pour infraction à la législation de l'UE sur les services financiers;

2. provoquer des **distorsions de concurrence sur le marché intérieur**; et

3. **nuire à la surveillance financière.**

Ces problèmes peuvent aboutir à un **respect insuffisant des règles de l'UE sur les services financiers**, ce qui peut accroître le risque de manipulation du marché et le manque de transparence et nuire en définitive au bon fonctionnement des marchés financiers.

Cette situation risque de porter un grave **préjudice à la protection des consommateurs et à l'intégrité du marché** et d'affecter l'ensemble de l'économie.

Elle peut aussi **saper la confiance dans le secteur financier.**

3. ANALYSE DE SUBSIDIARITÉ

La convergence des régimes nationaux de sanctions semble nécessaire pour renforcer le caractère dissuasif des sanctions et assurer ainsi l'égalité de traitement, l'application uniforme de la législation de l'UE sur les services financiers et une coopération totale entre les autorités de contrôle nationales de toute l'UE. Ces objectifs peuvent mieux être réalisés par une action au niveau de l'Union que par différentes initiatives nationales. Une meilleure application, par les autorités nationales compétentes, des pouvoirs de sanction dont elles disposent déjà ne permettrait pas d'atteindre un degré de convergence suffisant.

4. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Une action de l'UE permettrait de réaliser les objectifs généraux suivants:

- rétablir la confiance dans le secteur financier;
- mieux protéger les utilisateurs de services financiers;
- assurer la sécurité, la stabilité et l'intégrité des marchés financiers;
- assurer le respect des règles de l'UE sur les services financiers et contribuer ainsi au bon fonctionnement des marchés financiers.

Cela passerait par la réalisation des objectifs spécifiques suivants:

- assurer le caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions;
- assurer l'égalité de traitement de manière à réduire les possibilités d'arbitrage réglementaire;
- assurer une surveillance efficace des établissements financiers.

5. OPTIONS POSSIBLES, ANALYSE D'IMPACT ET COMPARAISON

À ce stade, l'analyse se limite à une évaluation générale des options possibles pour rapprocher et renforcer les régimes nationaux de sanctions. Les options envisagées ne traitent pas des mesures spécifiques à prendre dans les différents secteurs concernés (banque, assurance et valeurs mobilières), mesures qui seront examinées lorsque la Commission fera des propositions fermes.

5.1. Options concernant le contenu des mesures

Cinq problématiques sur lesquelles l'UE pourrait agir ont été recensées. Pour chaque problématique, différentes options ont été analysées et comparées.

Problématique n° 1: Types de sanctions administratives et niveau des sanctions pécuniaires administratives

Cette problématique concerne le type et le niveau des sanctions administratives prévues par les législations nationales.

Options
1: pas d'action au niveau de l'UE
2: définition d'un socle minimal de dispositions communes quant au type de sanctions administratives et au niveau des sanctions pécuniaires applicables aux principales infractions
3: définition d'un type uniforme de sanctions administratives et d'un niveau uniforme de sanctions pécuniaires, pour les principales infractions
4: définition d'un type uniforme de sanctions administratives et d'un niveau uniforme de sanctions pécuniaires applicables dans toute l'UE pour toutes les infractions

Dans l'option 1, les États membres ne seraient guère incités à comparer le type de sanctions et le niveau des sanctions pécuniaires qu'ils prévoient avec ceux des autres États membres, ni à s'interroger sur l'efficacité de leur propre régime. Les divergences persisteraient.

L'option 2 contribuerait à assurer un traitement équivalent des infractions dans tous les États membres et renforcerait donc l'égalité de traitement sur les marchés financiers européens. La confiance des consommateurs s'en trouverait confortée, ce qui pourrait stimuler la vente de services financiers par delà les frontières. Le fait de doter les autorités compétentes d'un minimum de pouvoirs de sanction équivalents améliorerait la surveillance transnationale et augmenterait le caractère dissuasif des sanctions, au moins dans les États membres où elles sont actuellement d'un niveau trop faible. Les risques d'infraction à la législation de l'UE seraient réduits, ce qui renforcerait la protection des consommateurs, la concurrence entre établissements financiers ainsi que la sécurité et l'intégrité des marchés financiers. Les États membres seraient autorisés à aller au-delà des critères minimaux définis au niveau de l'UE et à adapter les sanctions aux spécificités de leur ordre juridique interne. Seuls certains États membres devraient modifier leur législation nationale. Les coûts de mise en conformité devraient être limités pour les États membres.

L'option 3 serait une bonne solution pour assurer l'égalité de traitement, puisqu'elle réduirait la possibilité, pour les prestataires de services financiers, de se livrer à des arbitrages réglementaires entre les régimes de sanctions de différents États membres. Elle augmenterait

l'effet dissuasif des sanctions et réduirait donc les risques d'infraction à la législation de l'UE, ce qui renforcerait la protection des consommateurs, la concurrence ainsi que la sécurité et l'intégrité des marchés financiers. En revanche, les États membres ne pourraient pas prévoir d'autres types de sanctions ni des montants d'amendes plus élevés que ceux prévus dans le cadre uniforme de la législation de l'UE. Cette option imposerait probablement d'apporter des modifications importantes à toutes les législations nationales.

L'option 4 serait la plus efficace pour assurer l'égalité de traitement et renforcer la confiance entre les autorités de contrôle, puisqu'elle éliminerait toute divergence. En revanche, elle imposerait probablement des modifications importantes de toutes les législations nationales et supprimerait toute marge de manœuvre lors du traitement des infractions à la législation de l'UE. Les coûts de mise en conformité pourraient être importants, et ce régime uniforme ne pourrait pas être adapté en fonction du système juridique et de la culture de chaque État membre.

Problématique n° 2: Destinataires des sanctions administratives

Cette problématique concerne la possibilité d'appliquer des sanctions aux personnes physiques et/ou aux personnes morales responsables d'une infraction aux règles de l'UE sur les services financiers.

Options
1: pas d'action au niveau de l'UE
2: sanctions applicables aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales

Dans l'option 1, il est probable que les États membres n'étendraient pas le champ d'application personnel des sanctions par rapport à ce qui est actuellement prévu dans leur législation, et que les sanctions ne seraient donc pas aussi dissuasives que nécessaire.

L'option 2, en revanche, renforcerait sensiblement le caractère dissuasif des sanctions, ce qui assurerait un plus grand respect de la législation de l'UE et aurait des retombées positives en termes de protection des consommateurs, de concurrence loyale ainsi que de sécurité et d'intégrité des marchés financiers. Cette option aurait un impact positif sur l'égalité de traitement au sein du marché financier européen et augmenterait la confiance des consommateurs de même que la confiance mutuelle entre les autorités de contrôle. Des mesures législatives ne seraient nécessaires que dans les États membres où le champ d'application des sanctions n'englobe pas à la fois les personnes physiques et les personnes morales.

Problématique n° 3: Facteurs pris en considération pour définir les sanctions

Cette problématique concerne les éléments retenus par les autorités compétentes pour décider du type de sanctions administratives et/ou du montant de la sanction pécuniaire administrative à infliger à l'auteur d'une infraction donnée.

Options
1: pas d'action au niveau de l'UE
2: prise en compte de certains facteurs clés par toutes les autorités
3: établissement d'une liste exhaustive de facteurs à prendre en compte de manière identique par toutes les autorités nationales

Dans l'option 1, même si tous les États membres tiennent compte de la gravité de l'infraction, les autres facteurs ne seraient pris en considération que dans certains États membres, ou seulement pour certaines infractions. Cela ne suffirait probablement pas à assurer au régime de sanctions un caractère réellement dissuasif.

L'option 2 permettrait de mieux adapter les sanctions aux effets de l'infraction et à la situation personnelle du contrevenant, ce qui contribuerait à en assurer le caractère efficace, proportionné et dissuasif. Une convergence plus poussée des modalités d'application des sanctions dans toute l'Europe faciliterait la coopération entre autorités compétentes. La proportionnalité des sanctions serait mieux assurée et leur caractère dissuasif renforcé, ce qui réduirait les risques d'infraction. La prise en compte d'un comportement coopératif de la part du contrevenant faciliterait la détection des infractions. Les coûts de mise en conformité devraient être limités pour les États membres.

Dans l'option 3, l'uniformité des modalités d'application des sanctions améliorerait la surveillance au niveau transnational. L'application uniforme des facteurs prévus dans l'option 2 aurait les mêmes effets que l'option 2 en termes de caractère proportionné et dissuasif des sanctions et de meilleure détection des infractions. Toutefois, la liste n'inclurait que les facteurs pouvant être pris en compte de la même manière dans tous les systèmes juridiques nationaux, ce qui exclurait la prise en compte simultanée d'autres facteurs éventuellement pertinents dans certains systèmes juridiques. Cette option pourrait entraîner des coûts de mise en conformité importants, puisqu'elle imposerait de revoir toutes les dispositions relatives aux modalités d'application des sanctions.

Problématique n° 4: Sanctions pénales

Cette problématique concerne l'application de sanctions pénales aux infractions à la législation de l'UE sur les services financiers.

Options
1: pas d'action au niveau de l'UE
2: instauration de sanctions pénales pour les infractions les plus graves

Dans l'option 1, il est peu probable que les États membres réviseraient leur législation pénale pour parvenir à une plus grande convergence dans ce domaine.

L'option 2 enverrait un message de désapprobation fort qui pourrait accroître le caractère dissuasif des sanctions et influencer favorablement sur la perception qu'en a le public. Les sanctions pénales ne concerneraient pas toutes les infractions, mais seulement les plus graves, pour lesquelles ce type de sanctions est l'outil le plus dissuasif et le plus efficace pour assurer la bonne application des règles de l'UE sur les services financiers. Des sanctions pénales ne seraient prévues que dans les domaines où cela est strictement nécessaire.

Problématique n° 5: Quelles mesures prendre au niveau de l'UE pour promouvoir l'application effective des sanctions

Cette problématique concerne les mécanismes, notamment de détection des infractions, que les États membres pourraient mettre en place pour améliorer l'application des sanctions. Les mesures envisagées au niveau de l'UE seraient axées sur: 1) l'attribution à toutes les autorités compétentes des pouvoirs et outils d'investigation dont elles ont fondamentalement besoin, et 2) la coopération entre autorités nationales.

Options
1: coordination par les autorités européennes de surveillance (AES), sans autre mesure au niveau de l'UE
2: adoption par l'UE de mesures supplémentaires visant à faire en sorte que tous les États membres dotent leurs autorités des pouvoirs et outils d'investigation dont elles ont fondamentalement besoin

Dans l'option 1, même si certains États membres conservent un système de dénonciation des infractions (système d'alerte éthique), la grande majorité d'entre eux ne se doteront probablement pas de programmes cohérents et prévisibles qui protègent les informateurs et les exemptent de sanctions s'ils ont participé à l'infraction (programmes de clémence). L'objectif de renforcement des régimes nationaux de sanctions pourrait être réalisé dans une certaine mesure par la coordination exercée par les nouvelles autorités de surveillance européennes.

L'option 2 serait plus efficace pour améliorer l'application des sanctions, puisque de nouveaux instruments seraient disponibles pour détecter les infractions. Le fait que des infractions soient régulièrement détectées et punies renforcerait le caractère dissuasif et l'efficacité des sanctions. L'idée que leurs auteurs seront généralement démasqués et effectivement sanctionnés est aussi de nature à rétablir la confiance dans le secteur financier.

5.1.1. Options privilégiées

Les options suivantes ont été retenues pour les cinq problématiques précitées:

- Problématique n° 1: définir des critères minimaux communs concernant le type et le niveau des sanctions administratives à appliquer;
- Problématique n° 2: faire en sorte que les sanctions soient applicables aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales;
- Problématique n° 3: faire prendre en compte certains facteurs clés par toutes les autorités nationales;
- Problématique n° 4: instaurer des sanctions pénales pour les infractions les plus graves;
- Problématique n° 5: renforcer les mécanismes facilitant la détection des infractions et l'application des sanctions.

5.2. Options concernant la nature des mesures

Quatre options ont été envisagées quant à la nature des mesures à prendre pour mettre en œuvre l'ensemble des options proposées au point 5.1.

- Option 1: mesures non contraignantes facilitant le rapprochement des régimes de sanctions

En l'absence de toute obligation, rien ne garantirait que tous les États membres prennent toutes les mesures requises, et chaque État membre traiterait probablement les problèmes de façon différente.

- Option 2: rapprochement minimal des régimes de sanctions - approche sectorielle

Cette option semble très efficace, car elle permettrait d'instaurer les dispositions les mieux adaptées à chaque secteur et pour chaque acte juridique de l'UE concerné. Les États membres conserveraient une marge de manœuvre dans le choix et les modalités d'application des sanctions, et ils seraient autorisés à définir des règles plus strictes que les normes minimales. Cette option n'imposerait pas nécessairement d'apporter des modifications importantes aux régimes nationaux de sanctions .

- Option 3: rapprochement minimal des régimes de sanctions - approche transsectorielle

Cette solution permettrait de mettre en œuvre les options retenues pour toutes les problématiques, sauf pour la quatrième: une approche sectorielle paraît en effet indispensable pour détecter les infractions les plus graves devant faire l'objet de sanctions pénales. Le cadre de l'UE ne pouvant couvrir que des aspects très généraux, les États membres conserveraient une marge de manœuvre considérable dans la mise en œuvre des règles communes, ce qui réduirait l'efficacité de cette option.

- Option 4: convergence totale des régimes de sanctions - approche sectorielle

Cette option est en toute hypothèse exclue pour la problématique n° 4, puisque le législateur européen n'est pas compétent pour harmoniser totalement les sanctions pénales. Une convergence totale des régimes de sanctions ne serait pas non plus adaptée à la mise en œuvre des options retenues pour les problématiques n°1 et 3, qui excluent l'instauration de règles uniformes.

5.2.1. Instruments privilégiés

Du point de vue des services de la Commission, l'option la plus adaptée serait une initiative législative visant un rapprochement minimal des régimes nationaux de sanctions, qui couvrirait toutes les problématiques.

L'approche la plus efficace serait l'approche sectorielle, qui pourrait d'ailleurs être combinée à une approche transsectorielle, moyennant la définition de principes fondamentaux communs à tous les secteurs.

6. SUIVI ET EVALUATION

Les options retenues seront présentées dans la communication afin de permettre à tous les intéressés de présenter leurs observations sur les mesures proposées. La Commission étudiera ces observations et en tiendra compte au moment de présenter des propositions fermes.