

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté

(2001/C 240 E/19)

COM(2001) 272 final — 2001/0115(COD)

(Présentée par la Commission le 23 mai 2001)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 280, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis de la Cour des comptes,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,

Considérant ce qui suit:

- (1) Les institutions et les États membres attachent une grande importance à la protection des intérêts financiers de la Communauté et à la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers communautaires. La protection des intérêts financiers de la Communauté concerne non seulement la gestion des crédits budgétaires, mais s'étend à toute mesure affectant ou susceptible d'affecter son patrimoine. Il est nécessaire de mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour réaliser ces objectifs, notamment sous l'angle de la compétence législative dévolue au niveau communautaire, tout en conservant la répartition et l'équilibre actuels des responsabilités entre le niveau national et le niveau communautaire.
- (2) Les législations pénales des États membres doivent contribuer de manière efficace à la protection des intérêts financiers de la Communauté.
- (3) Les instruments établis sur la base du titre VI du traité sur l'Union européenne et relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, à savoir la Convention du 26 juillet 1995 ⁽¹⁾ et les protocoles du 27 septembre 1996 ⁽²⁾, du 29 novembre 1996 ⁽³⁾ et du 19 juin 1997 ⁽⁴⁾, prévoient un certain nombre de dispositions pour rapprocher les législations pénales des États membres et améliorer la coopération entre eux. En raison de l'absence de ratification par tous les États membres, l'entrée en vigueur de ces instruments continue toujours à rester incertaine.
- (4) En vertu de l'article 280 du traité, il est possible d'inclure dans un acte législatif communautaire le contenu de toutes les dispositions de ces instruments qui ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.
- (5) La fraude affectant les recettes et les dépenses communautaires ne se limite pas, dans bien des cas, à un seul pays et est souvent le fait de filières criminelles organisées.
- (6) Les intérêts financiers de la Communauté pouvant être atteints ou menacés par des actes de fraude, de corruption ou de blanchiment de capitaux, la protection de ces intérêts exige que des définitions communes soient adoptées pour ces comportements.
- (7) Il est nécessaire d'adapter, le cas échéant, les législations nationales, de telle sorte qu'elles incriminent les actes de corruption dans lesquels des fonctionnaires communautaires ou des fonctionnaires d'autres États membres sont impliqués. Une telle adaptation des législations nationales ne doit pas se limiter, pour ce qui est des fonctionnaires communautaires, aux actes de corruption active et passive, mais doit s'étendre à d'autres délits affectant ou susceptibles d'affecter les recettes ou les dépenses de la Communauté, y compris les délits commis par ou envers les personnes qui sont investies des responsabilités les plus élevées.
- (8) Il est nécessaire d'ériger les actes de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux en infractions pénales passibles de sanctions. Les États membres déterminent le régime des sanctions pénales applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, sans préjudice de l'application d'autres sanctions dans certains cas appropriés, et prévoient, au moins dans les cas impliquant une fraude grave, des peines privatives de liberté. Ils prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.
- (9) Les entreprises jouent un rôle important dans les domaines financés par la Communauté et les personnes ayant le pouvoir de décision dans les entreprises ne devraient pas échapper à la responsabilité pénale dans certaines circonstances.
- (10) Les intérêts financiers de la Communauté peuvent être lésés ou menacés par des actes commis au nom de personnes morales.
- (11) Il est nécessaire d'adapter, le cas échéant, les législations nationales, de telle sorte qu'elles prévoient que les personnes morales puissent être tenues pour responsables d'actes de fraude ou de corruption active et de blanchiment de capitaux commis pour leur compte, qui portent atteinte ou risquent de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

⁽¹⁾ JO C 316, 27.11.1995, p. 48.

⁽²⁾ JO C 313, 23.10.1996, p. 1.

⁽³⁾ JO C 151, 20.5.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 195, 25.6.1997, p. 1.

(12) Il est nécessaire d'adapter les législations nationales, le cas échéant, de manière à rendre possible la confiscation du produit des actes de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux.

(13) Il est nécessaire de prévoir les mesures aux fins de la coopération entre les États membres et la Commission dans le but de garantir une action efficace contre la fraude, la corruption active et passive, et le blanchiment de capitaux qui leur est lié, portant atteinte ou susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. Cette coopération implique la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel et en particulier l'échange d'informations entre les États membres et la Commission ainsi qu'entre la Commission et des pays tiers. Ces traitements sont mis en œuvre dans le respect des dispositions en matière de protection des données à caractère personnel, notamment la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ⁽¹⁾ et le règlement (CE) 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ⁽²⁾, ainsi que des dispositions pertinentes en matière de secret de l'instruction.

(14) Les États membres qui doivent encore ratifier les instruments établis sur la base du titre VI du traité sur l'Union européenne et relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, y procèdent sans délai afin que les dispositions qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 280 paragraphe 4 du traité, à savoir notamment celles relatives à la compétence, à l'entraide judiciaire, au transfert et à la centralisation des poursuites, à l'extradition et à l'exécution des jugements, puissent également entrer en vigueur.

(15) Le présent acte, qui vise notamment à rapprocher les législations nationales en matière de protection pénale des intérêts financiers de la Communauté, respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

CHAPITRE I

OBJET ET DÉFINITIONS

Article premier

Objet

La présente directive vise à renforcer la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté, notamment par le rapprochement des législations nationales.

⁽¹⁾ JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

1) «fonctionnaire», tout fonctionnaire, tant communautaire que national, y compris tout fonctionnaire national d'un autre État membre;

2) «fonctionnaire communautaire»:

— toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent engagé par contrat au sens du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes,

— toute personne mise à la disposition des Communautés européennes par les États membres ou par tout organisme public ou privé qui y exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes.

Sont assimilés aux fonctionnaires communautaires les membres des organismes créés conformément aux traités instituant les Communautés européennes, ainsi que le personnel de ces organismes, pour autant que le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes ne s'appliquent pas à leur égard;

3) «fonctionnaire national», la personne présentant la qualité de «fonctionnaire» ou d'«officier public» dans le droit national de l'État membre aux fins de l'application du droit pénal de cet État membre.

Néanmoins, lorsqu'il s'agit de poursuites impliquant un fonctionnaire d'un État membre et engagées par un autre État membre, ce dernier n'est tenu d'appliquer la définition de «fonctionnaire national» que dans la mesure où celle-ci est compatible avec son droit national.

4) «personne morale», toute entité ayant ce statut en vertu du droit national applicable, exception faite des États ou des autres entités publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique et des organisations internationales publiques.

CHAPITRE II

INFRACTIONS

Article 3

Fraude

1. Aux fins de la présente directive, est constitutif d'une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté:

a) en matière de dépenses, tout acte ou omission intentionnel relatif:

- à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la perception ou la rétention indue de fonds provenant du budget général de la Communauté ou des budgets gérés par la Communauté ou pour leur compte,
 - à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet,
 - au détournement de tels fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont initialement été octroyés;
- b) en matière de recettes, tout acte ou omission intentionnel relatif:
- à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale de ressources du budget général de la Communauté ou des budgets gérés par la Communauté ou pour leur compte,
 - à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet,
 - au détournement d'un avantage légalement obtenu, ayant le même effet.
2. Aux fins de la présente directive, est constitutif d'une fraude grave toute fraude telle que définie au premier paragraphe et portant sur un montant minimal à fixer dans chaque État membre. Ce montant minimal ne peut pas être fixé à plus de 50 000 Euros.

Article 4

Corruption

1. Aux fins de la présente directive, est constitutif de corruption passive le fait intentionnel, pour un fonctionnaire, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages, de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction, qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.
2. Aux fins de la présente directive, est constitutif de corruption active le fait intentionnel, pour quiconque, de promettre ou de donner, directement ou par interposition de tiers, un avantage, de quelque nature que ce soit, à un fonctionnaire, pour lui-même ou pour un tiers, pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

Article 5

Assimilation

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que, dans leur droit pénal, les qualifications des in-

fractions constituant un comportement visé à l'article 3 de la présente directive et commises par leurs fonctionnaires nationaux dans l'exercice de leurs fonctions sont applicables de la même façon aux cas dans lesquels les infractions sont commises par des fonctionnaires communautaires dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que, dans leur droit pénal, les qualifications des infractions visées au paragraphe 1 du présent article et à l'article 4 commises par ou envers les ministres de leur gouvernement, les élus de leurs assemblées parlementaires, les membres de leurs plus hautes juridictions ou les membres de leur Cour des comptes dans l'exercice de leurs fonctions sont applicables de la même façon aux cas dans lesquels les infractions sont commises par ou envers les membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour de comptes des Communautés européennes, respectivement, dans l'exercice de leurs fonctions.

3. Si un État membre a adopté des lois spéciales portant sur des actes ou omissions dont les ministres de son gouvernement doivent répondre en raison de la position politique particulière qu'ils occupent dans cet État, le paragraphe 2 du présent article peut ne pas s'appliquer à ces lois, à condition que l'État membre garantisse que les lois pénales qui mettent en œuvre l'article 4 et le paragraphe 1 du présent article visent aussi les membres de la Commission des Communautés européennes.

4. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions sur la levée des immunités prévues par le Traité, le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, les statuts de la Cour de justice, ainsi que les textes pris pour leur application.

Article 6

Blanchiment de capitaux

1. Aux fins de la présente directive, sont constitutifs de «blanchiment de capitaux», les comportements ci-après énumérés, liés au produit de la fraude, du moins dans les cas graves, et de la corruption active et passive visées aux articles 3 et 4, et commis intentionnellement:

- a) la conversion ou le transfert de biens, dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite des dits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans cette activité à échapper aux conséquences juridiques de ses actes,
- b) la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité,

c) l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens en sachant, au moment de la réception de ces biens, qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité,

d) la participation à l'un des actes visés aux trois points précédents et l'association pour commettre ledit acte.

2. Il y a blanchiment de capitaux même si les activités qui sont à l'origine des biens à blanchir sont localisées sur le territoire d'un autre État membre ou sur celui d'un pays tiers.

Article 7

Obligation d'incrimination

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour transposer en droit pénal interne les dispositions du présent chapitre de telle sorte que les comportements qu'elles visent soient érigés en infractions pénales.

Les États membres prennent les mesures appropriées afin que le caractère intentionnel de ces comportements puisse être établi sur la base de circonstances factuelles objectives.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que l'établissement ou la fourniture intentionnel de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets ayant l'effet de la fraude visée à l'article 3 sont érigés en infractions pénales s'ils ne sont pas déjà punissables soit comme infraction principale, soit à titre de complicité, d'instigation ou de tentative d'une telle fraude.

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉ

Article 8

Responsabilité pénale des chefs d'entreprise

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre que les chefs d'entreprise ou toute personne ayant le pouvoir de décision ou de contrôle au sein d'une entreprise puissent être déclarés pénalement responsables selon les principes définis par leur droit interne, en cas de comportements visés au chapitre II et commis par une personne soumise à leur autorité et pour le compte de l'entreprise.

Article 9

Responsabilité des personnes morales

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les personnes morales puissent être tenues pour responsables d'un fait de fraude, de corruption active et de blanchiment de capitaux visé au chapitre II et commis pour leur compte par toute personne, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur les bases suivantes:

— un pouvoir de représentation de la personne morale

ou

— une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale

ou

— une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale,

ainsi que de la participation à la commission de ce fait de fraude, de corruption active ou de blanchiment de capitaux en qualité de complice ou d'instigateur, ou de la tentative de commission de ce fait de fraude.

2. Sans préjudice du paragraphe 1, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission d'un fait de fraude, de corruption active ou de blanchiment de capitaux pour le compte de ladite personne morale par une personne soumise à son autorité.

3. La responsabilité de la personne morale en vertu des paragraphes 1 et 2 n'exclut pas la responsabilité pénale des personnes physiques auteurs, instigateurs ou complices du fait de fraude, de corruption active ou de blanchiment de capitaux.

CHAPITRE IV

SANCTIONS

Article 10

Sanctions à l'encontre des personnes physiques

Sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa, les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les comportements visés au chapitre II, ainsi que la complicité, l'instigation et, à l'exception des comportements visés à l'article 4, la tentative relatives auxdits comportements, sont passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, incluant, au moins dans les cas impliquant une fraude grave, des peines privatives de liberté.

Toutefois, un État membre peut prévoir, pour les cas de fraude mineure portant sur un montant total inférieur à 4 000 Euros et ne présentant pas de circonstances particulières de gravité selon sa législation, des sanctions d'une autre nature que celles prévues au premier alinéa.

Article 11

Sanctions à l'encontre des personnes morales

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer qu'une personne morale déclarée responsable au titre de l'article 9 paragraphe 1 soit passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui incluent des amendes pénales ou non pénales et éventuellement d'autres sanctions, notamment:

- a) des mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publique;
- b) des mesures d'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une activité commerciale;
- c) un placement sous surveillance judiciaire;
- d) une mesure judiciaire de dissolution.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer qu'une personne morale déclarée responsable au sens de l'article 9 paragraphe 2 soit passible de sanctions ou de mesures effectives, proportionnées et dissuasives.

Article 12

Confiscation

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre la saisie et, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi, la confiscation ou le retrait des instruments et du produit des comportements visés au chapitre II, ou des biens dont la valeur correspond à ce produit. Les instruments, produits ou biens saisis ou confisqués sont traités par l'État membre conformément à son droit national.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

Article 13

Coopération avec la Commission européenne

1. Dans le cadre de la coopération avec la Commission dans le domaine de la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux, visés par le chapitre II, les États membres prennent les mesures nécessaires afin que la Commission puisse prêter toute l'assistance technique et opérationnelle nécessaire afin de faciliter la coordination des investigations engagées par les autorités nationales compétentes.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires afin que les autorités compétentes des États membres puissent échanger des éléments d'information avec la Commission aux fins de faciliter l'établissement des faits et d'assurer une action efficace contre les comportements visés au chapitre II. Ces mesures prévoient que la Commission et les autorités nationales compétentes tiennent compte, pour chaque cas spécifique, des exigences du secret de l'instruction et de la protection des données à caractère personnel.

3. Tout traitement de données à caractère personnel mis en œuvre par la Commission et les États membres en application de la présente directive doit être conforme à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, ainsi qu'au règlement (CE) 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du

traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

4. Aux fins du respect du secret de l'instruction, et dans le cadre de l'échange d'informations selon les règles visées aux paragraphes 1 à 3:

- i) l'État membre qui fournit des informations à la Commission est en droit de fixer des conditions spécifiques régissant l'utilisation de ces informations par la Commission comme par tout autre État membre auquel ces informations pourraient être transmises.
- ii) en cas de communication à tout autre État membre de données à caractère personnel qu'elle a obtenues d'un État membre, la Commission informe l'État membre qui a fourni ces informations de cette communication.
- iii) avant toute communication à un pays tiers de données à caractère personnel qu'elle a obtenues d'un État membre, la Commission s'assure que l'État membre qui a fourni les informations a autorisé cette communication.

Article 14

Droit interne

Aucune disposition de la présente directive n'empêche les États membres d'adopter ou de maintenir dans le domaine régi par la présente directive des dispositions de droit interne plus strictes pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de la Communauté.

Article 15

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2001.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent sans délai à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 16

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour après la date de sa publication au *Journal Officiel des Communautés européennes*.

Article 17

Les États membres sont destinataires de la présente directive.