



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.9.2011
COM(2011) 573 final

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

**Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des
politiques de l'UE au moyen du droit pénal**

Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal

La présente communication vise à présenter un cadre pour le développement futur d'une politique pénale de l'UE. Le traité de Lisbonne confère désormais à l'UE une base juridique explicite pour adopter des directives en matière de droit pénal, afin d'assurer une mise en œuvre efficace de ses politiques ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation. Une politique pénale de l'UE devrait avoir pour objectif général de renforcer la confiance des citoyens dans le fait qu'ils vivent dans une Europe de liberté, de sécurité et de justice, que le droit de l'UE protégeant leurs intérêts est pleinement appliqué et respecté, et en même temps que l'Union agit dans le plein respect de la subsidiarité et de la proportionnalité comme des autres principes fondamentaux du traité.

Un sujet de préoccupation pour les citoyens de l'Union

Les citoyens de l'Union considèrent la criminalité comme un problème important de l'UE. Lorsqu'on leur demande de citer les domaines dans lesquels les institutions européennes devraient concentrer leur action dans les années à venir pour renforcer l'Union européenne, les citoyens classent la lutte contre la criminalité parmi les quatre domaines prioritaires¹. Depuis plus d'une décennie, l'UE a pris des mesures dans le domaine du droit pénal afin de lutter plus efficacement contre une criminalité dont l'internationalisation et la complexité vont croissant. Ces mesures ont permis de rapprocher les définitions et les niveaux de sanction pour certaines infractions particulièrement graves telles que le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogue et la fraude affectant les intérêts financiers de l'UE². Faute de base juridique explicite à cet égard avant le traité de Lisbonne³, seul un très petit nombre de mesures ont pu être prises pour renforcer l'application effective des politiques de l'UE⁴. La présente communication portera essentiellement sur cet aspect du droit pénal de l'UE.

Valeur ajoutée d'un droit pénal de l'UE

Le droit pénal constitue certainement un champ d'action politique sensible dans lequel les différences entre systèmes nationaux restent importantes, par exemple concernant les types et

¹ Voir l'Eurobaromètre 75, printemps 2011. Les quatre domaines dans lesquels l'UE devrait concentrer son action sont: la politique économique et monétaire, l'immigration, la santé et la lutte contre la criminalité.

² Décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JAI), JO L 164 du 22.6.2002, p. 3; décision-cadre du 11 novembre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue (2004/757/JAI); directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI, JO L 101 du 15.4.2011, p. 1; convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO L 316 du 27.11.1995, p. 49.

³ Voir, toutefois, les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires C-176/03 et C-440/05.

⁴ Directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JO L 328 du 6.12.2008, p. 28; directive 2009/123/CE modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, JO L 280 du 27.10.2009, p. 52; directive 2009/52 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 168 du 30.6.2009, p. 24; décision-cadre du Conseil du 29 mai 2000 visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro, JO L 140 du 14.6.2000, p. 1.

niveaux de sanctions de même que le classement de certains comportements comme infractions administratives ou pénales. Cependant, l'UE peut combler des lacunes ou des défaillances dans tous les domaines où son action représente une valeur ajoutée. Compte tenu de la «dimension transfrontière de nombreuses infractions, l'adoption de mesures de droit pénal au niveau de l'UE pourrait permettre d'empêcher les auteurs d'infraction de se cacher derrière les frontières ou d'exploiter les différences entre les systèmes juridiques nationaux à des fins criminelles.

Renforcer la confiance mutuelle

Des règles minimales communes quant à certaines formes de criminalité sont également essentielles pour renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et les autorités judiciaires nationales. Ce niveau de confiance élevé est indispensable à une coopération harmonieuse entre les autorités judiciaires des différents États membres. Le principe de reconnaissance mutuelle des mesures judiciaires, clef de voûte de la coopération judiciaire en matière pénale⁵, ne peut en effet fonctionner efficacement que sur cette base.

Assurer une mise en œuvre efficace

Le droit pénal peut jouer un rôle important dans l'application des politiques de l'Union européenne. Ces politiques dépendent d'une mise en œuvre efficace par les États membres. Seule, l'Union ne peut pas s'assurer que ses règles, qui s'étendent de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources halieutiques à la sécurité routière, la réglementation des services financiers, la protection des données ou encore la protection des intérêts financiers de l'UE, ont bien les effets souhaités pour les citoyens.

Les États membres sont tenus de faire en sorte que les politiques de l'Union soient mises en œuvre. Ils peuvent généralement décider eux-mêmes des moyens pour y parvenir. À cet égard, les contrôles et les vérifications jouent un rôle essentiel. Lorsque les choix des États membres ne produisent pas les effets souhaités et que la mise en œuvre reste inégale, l'Union peut fixer elle-même des règles communes visant à assurer cette mise en œuvre, y compris, au besoin, en faisant appel à des sanctions pénales pour infraction au droit de l'UE.

Cohérence et homogénéité

Si les mesures de droit pénal de l'UE ont un rôle important à jouer en complément des systèmes nationaux de droit pénal, il est clair que le droit pénal reflète les valeurs fondamentales, les coutumes et les choix d'une société donnée. Le traité de Lisbonne accepte cette diversité⁶. C'est la raison pour laquelle il importe particulièrement que la législation de l'UE en matière pénale soit cohérente et homogène, afin d'apporter une véritable valeur ajoutée⁷.

Un nouveau cadre juridique

⁵ Voir article 82, paragraphe 1, du TFUE.

⁶ Voir article 67, paragraphe 1, du TFUE: «L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres».

⁷ Au sujet du besoin de cohérence dans l'élaboration du droit pénal de l'UE, voir, par exemple, le «Manifeste pour une politique criminelle européenne» de 2009 (<http://www.crimpol.eu>), rédigé par un groupe de quatorze professeurs de droit pénal issus de dix États membres de l'Union européenne.

Le cadre juridique mis en place par le traité de Lisbonne offre de nouvelles possibilités pour le développement de la législation de l'UE en matière pénale. Ce cadre juridique permet notamment aux institutions et aux États membres de l'UE de travailler de concert, sur une base claire, afin de mettre en place un droit pénal de l'UE cohérent et homogène qui, dans le même temps, assure une protection effective des droits des personnes soupçonnées ou accusées ainsi que des victimes tout en favorisant une justice de qualité. Avant le traité de Lisbonne, le cadre juridique applicable à la plus grande partie de la législation en matière pénale⁸ souffrait d'un certain nombre de défauts, dont, principalement, la nécessité d'une approbation à l'unanimité par les États membres, la consultation du Parlement européen uniquement et l'absence de possibilité de recours en manquement devant la Cour de justice pour assurer une mise en œuvre correcte par les États membres.

Le nouveau dispositif juridique confère un rôle important au Parlement européen, à travers la procédure de codécision, tandis que la Cour de justice de l'Union européenne peut désormais exercer un véritable contrôle juridictionnel. Le Conseil peut adopter une proposition si une majorité qualifiée d'États membres y est favorable. En outre, le traité de Lisbonne renforce considérablement le rôle des parlements nationaux. Ils peuvent donner leur point de vue sur les projets d'acte législatif et ont une part importante dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Dans le domaine du droit pénal, ce rôle des parlements nationaux est plus important que dans le cadre des autres politiques de l'UE⁹.

Les mesures de droit pénal comprennent des règles astreignantes qui peuvent se traduire par une privation de liberté. C'est la raison pour laquelle la charte des droits fondamentaux, que le traité de Lisbonne a rendue juridiquement contraignante¹⁰, fixe des limites importantes à toute action de l'UE dans ce domaine. La charte, en quelque sorte la boussole de toutes les politiques de l'UE, édicte un petit nombre de règles contraignantes qui protègent les citoyens.

Lorsqu'ils légifèrent en matière de droit pénal matériel ou de procédure pénale, les États membres peuvent actionner le «frein de secours s'ils estiment que la législation proposée touche à des aspects fondamentaux de leur système de justice pénale: dans ce cas, le Conseil européen se saisit de la proposition.

Le Danemark ne participe pas aux mesures récemment adoptées en matière de droit pénal matériel, tandis que le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent à l'adoption et à l'application d'instruments spécifiques qu'après avoir pris une décision en ce sens («opt in»¹¹.

⁸ Dans le cadre de l'ancien traité CE, alors que l'instrument généralement utilisé pour la législation en matière pénale était la décision-cadre puisqu'il s'agissait du «troisième pilier», certaines directives contenant des mesures de droit pénal ont déjà été adoptées, afin d'assurer l'application de règles de protection de l'environnement, de lutte contre la pollution causée par les navires et de lutte contre le travail illégal (directives 2008/99, 2009/123 et 2009/52), en se fondant sur la jurisprudence de la Cour de justice (C-176/03). Le rapprochement des types et niveaux de sanctions n'a été possible que dans des décisions-cadres (C-440/5).

⁹ Voir protocole n° 1 «sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne» et protocole n° 2 «sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité», notamment l'article 7, paragraphe 2.

¹⁰ Voir la communication de la Commission intitulée «Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne» - COM(2010) 573 final du 19.10.2010.

¹¹ Voir les protocoles n° 21 et n° 22.

Raisons pour lesquelles l'UE devrait intervenir – valeur ajoutée d'une législation de l'UE dans le domaine pénal

Le traité de Lisbonne donne compétence à l'Union européenne tant en matière de procédure pénale que de droit pénal matériel. S'il n'appartient pas à l'Union de remplacer les codes pénaux nationaux, une législation de l'UE en matière pénale peut toutefois, dans les limites de sa compétence, apporter une valeur ajoutée importante aux systèmes de droit pénal nationaux existants.

- Le droit pénal de l'UE encourage les citoyens à faire usage de leur liberté de circuler ou d'acheter des biens et services auprès de fournisseurs d'autres États membres, en permettant de lutter plus efficacement contre la criminalité et grâce à l'adoption de normes minimales relatives aux droits procéduraux dans les procédures pénales et aux droits des victimes d'infractions pénales.
- Aujourd'hui, de nombreuses infractions graves, notamment à la législation harmonisée de l'UE, revêtent une dimension transfrontière. Les auteurs d'infractions pénales peuvent donc – et sont de fait incités à le faire – choisir l'État membre au régime de sanctions le plus clément pour certains types d'infractions, à moins qu'un certain rapprochement des droits nationaux ne permette d'éviter l'existence de «zones d'impunité».
- L'existence de règles communes renforce la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires et les services répressifs des États membres. La reconnaissance mutuelle des mesures judiciaires s'en trouve facilitée, les autorités nationales trouvant plus confortable de reconnaître des décisions prises dans un autre État membre si les définitions des infractions pénales concernées sont compatibles et si les niveaux de sanctions ont été un minimum rapprochés. Des règles communes facilitent également la coopération lorsque sont prises des mesures spéciales d'investigation dans les affaires transfrontalières.
- Le droit pénal de l'UE aide à prévenir et à sanctionner les infractions graves au droit de l'Union dans des domaines d'action importants, tels que la protection de l'environnement ou la lutte contre le travail illégal.

1. PORTEE DU DROIT PENAL DE L'UE

En vertu de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'UE peut adopter des directives établissant des règles minimales en matière de droit pénal pour différentes infractions.

Tout d'abord, des mesures peuvent être adoptées, en vertu de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, en ce qui concerne une liste de dix infractions précises (les «**eurocrimes**»), à savoir le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée¹². Il s'agit d'infractions qui, par définition et en raison de leur particulière gravité et de leur dimension transfrontière, doivent être appréhendées au niveau de l'UE, ainsi que le prévoit le

¹² Voir les décisions-cadres et la directive citées à la note de bas de page n° 3 ci-dessus. Plusieurs de ces décisions-cadres seront réévaluées au regard du traité de Lisbonne dans les années à venir, y compris la décision-cadre 2000/383, telle que modifiée par la décision-cadre 2001/888, en 2012.

traité lui-même. La plupart de ces domaines de criminalité sont déjà couverts par la législation antérieure au traité de Lisbonne, qui a été actualisée ou est en train de l'être. Tout ajout à la liste des «eurocrimes ne peut se faire que par décision unanime du Conseil, avec l'accord du Parlement européen.

En outre, l'article 83, paragraphe 2, du TFUE permet au Parlement européen et au Conseil, sur proposition de la Commission, d'établir «des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale 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. Cette disposition ne cite pas d'infractions précises, mais subordonne l'adoption de mesures de droit pénal au niveau de l'UE au respect de certains critères juridiques. C'est donc notamment à l'égard de l'article 83, paragraphe 2, du TFUE, qui justifie particulièrement une politique de l'UE en matière pénale, que la présente communication vise à donner des orientations spécifiques. Mais surtout, c'est dans ce domaine que les institutions de l'UE doivent décider de recourir ou non au droit pénal (plutôt qu'à d'autres mesures, telles que des sanctions administratives) pour faire appliquer la législation et qu'elles doivent déterminer les politiques de l'UE qui nécessitent un recours au droit pénal, à titre d'instrument complémentaire, pour être effectivement mises en œuvre.

Exemple: Les règles de l'UE applicables aux marchés financiers constituent un exemple de domaine dans lequel le droit pénal pourrait être ainsi utilisé à titre d'instrument complémentaire pour garantir une mise en œuvre effective. Or, ainsi que la crise financière l'a montré, ces règles ne sont pas toujours respectées et appliquées comme elles le devraient, ce qui peut gravement porter atteinte à la confiance placée dans le secteur financier. Une plus grande convergence des régimes juridiques des États membres, y compris en matière pénale, pourrait contribuer à prévenir le risque de dysfonctionnement des marchés financiers et favoriser l'établissement de conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur¹³.

Enfin, l'article 325, paragraphe 4, du traité prévoit la possibilité de prendre des mesures dans les domaines de la **prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude**, domaines déjà partiellement couverts par une législation antérieure au traité de Lisbonne¹⁴. C'est là un aspect particulièrement important pour les contribuables de l'UE, qui financent le budget de l'Union et qui s'attendent légitimement à ce que des mesures efficaces soient prises contre toute activité frauduleuse affectant les fonds publics de l'UE, notamment dans le contexte des fonds agricoles et régionaux ou des aides au développement¹⁵.

¹³ Voir la communication intitulée «Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers», COM(2010) 716 du 8.12.2010.

¹⁴ Voir la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers de l'UE et ses protocoles, ainsi que le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes portant sur des sanctions administratives, JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.

¹⁵ Voir la «communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives - Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables», COM(2011) 293 du 26.5.2011.

2. PAR QUELS PRINCIPES LE DROIT PENAL DE L'UE DOIT-IL ETRE GUIDE?

Comme en droit national, la législation de l'UE en matière pénale doit être examinée attentivement. Le droit pénal, qu'il soit national ou européen, consiste en règles aux répercussions réelles pour les citoyens. Pour cette raison, et parce que le droit pénal doit rester un dispositif de dernier recours, toute nouvelle législation requiert le respect de principes juridiques fondamentaux.

2.1. *Principes généraux à respecter*

Il convient d'accorder une attention particulière au principe général de **subsidiarité** en ce qui concerne le droit pénal. En d'autres termes, l'UE ne peut légiférer que si l'objectif poursuivi ne peut être atteint plus efficacement par des mesures prises au niveau national ou régional et local, mais qu'il peut l'être mieux au contraire au niveau de l'Union, en raison de l'échelle ou des effets de la mesure envisagée.

En outre, quel que soit le domaine concerné, toutes les politiques de l'Union doivent respecter les **droits fondamentaux** garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les mesures de droit pénal sont susceptibles d'affecter les droits fondamentaux. Elles empiètent inévitablement sur les droits individuels, qu'il s'agisse de ceux du suspect, de la victime ou des témoins. Enfin, parce qu'elles peuvent entraîner une privation de liberté, elles exigent une attention particulière de la part du législateur.

2.2. *Une approche en deux étapes pour la législation en matière de droit pénal*

Pour toute décision concernant des mesures de droit pénal destinées à assurer une mise en œuvre efficace de politiques de l'UE faisant l'objet de mesures d'harmonisation, le législateur de l'UE devrait procéder en deux étapes.

2.2.1. *Étape n° 1: décider si des mesures de droit pénal doivent véritablement être adoptées*

- **Nécessité et proportionnalité: le droit pénal, un outil de dernier recours («ultima ratio»)**

Les enquêtes et sanctions pénales ont d'importantes répercussions sur les droits des citoyens et notamment un effet stigmatisant. Le droit pénal doit donc demeurer une mesure de dernier recours. C'est ce que traduit le principe général de proportionnalité (tel que défini dans le traité sur l'Union européenne¹⁶ et, en ce qui concerne les sanctions pénales, dans la charte des droits fondamentaux de l'UE¹⁷). En ce qui concerne les mesures de droit pénal soutenant la mise en œuvre des politiques de l'UE¹⁸, le traité fixe explicitement pour condition que lesdites mesures soient «indispensables pour atteindre l'objectif de mise en œuvre efficace de la politique en question.

Par conséquent, le législateur doit examiner si des mesures autres que de droit pénal, comme par exemple des régimes de sanctions de nature administrative ou civile, pourraient permettre une mise en œuvre satisfaisante de la politique en question et si le droit pénal permettrait de régler les problèmes plus efficacement. Dans les analyses d'impact précédant toute

¹⁶ Article 5, paragraphe 4, du TUE.

¹⁷ Article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

¹⁸ Article 83, paragraphe 2, du TFUE.

proposition législative, cela nécessitera une analyse approfondie comportant, par exemple et en fonction des politiques considérées, une évaluation des régimes de sanctions des États membres, de leur capacité à atteindre les résultats escomptés et des difficultés rencontrées par les autorités nationales pour mettre en œuvre le droit de l'UE sur le terrain.

2.2.2. *Étape n° 2: décider du type de mesures de droit pénal à adopter - principes directeurs*

À supposer que l'étape n° 1 ait permis de démontrer que des dispositions de droit pénal étaient nécessaires, la question suivante est de savoir quelles mesures concrètes il convient de prendre.

- **Règles minimales**

En vertu de l'article 83 du traité, la législation de l'UE relative à la **définition des infractions et des sanctions pénales** se limite à des «**règles minimales**. Cette limitation exclut toute harmonisation complète. Dans le même temps, le principe de **sécurité juridique** exige une définition claire pour qualifier un comportement de pénalement répréhensible.

Cependant, une directive de l'UE portant sur le droit pénal n'a pas le moindre effet direct sur le citoyen, car elle doit d'abord être transposée en droit national. Aussi, les conditions pour parvenir à la sécurité juridique ne sont pas les mêmes que pour les législations nationales en matière pénale. L'essentiel est que le législateur national sache clairement quels résultats il doit atteindre en mettant en œuvre la législation de l'UE.

Pour ce qui est des **sanctions**, les «règles minimales peuvent consister à exiger un certain type de sanction (par exemple: amendes, peines d'emprisonnement, exclusion), un certain niveau de sanction ou encore à imposer une définition applicable dans toute l'UE de ce qui doit être considéré comme circonstance aggravante ou atténuante. Dans tous les cas, l'instrument de l'UE peut seulement établir quelles sanctions doivent «au moins être mises à la disposition du juge dans chaque État membre.

- **Nécessité et proportionnalité**

Le critère de «nécessité exposé plus haut s'applique également à la décision concernant les mesures de droit pénal à inclure dans un instrument législatif donné. Plus les règles envisagées détaillent le type et le niveau de sanction à exiger des États membres, plus ce critère devient important. L'exigence explicite de la charte des droits fondamentaux¹⁹ selon laquelle «l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction est applicable.

- **Disposer d'éléments de fait clairs**

Afin d'établir la nécessité de règles minimales en matière de droit pénal, les institutions de l'UE doivent pouvoir s'appuyer sur des éléments de fait prouvant clairement la nature ou les effets transfrontières de l'infraction considérée ainsi qu'une divergence des systèmes juridiques nationaux susceptible de compromettre la mise en œuvre effective d'une politique de l'UE faisant l'objet d'une harmonisation. C'est pourquoi l'UE a besoin d'obtenir des données statistiques des autorités nationales afin d'être en mesure d'apprécier la situation de fait. Dans

¹⁹ Article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

le cadre de son action de suivi, la Commission élaborera des projets de collecte de données statistiques et d'éléments de preuve supplémentaires pour traiter les domaines couverts par l'article 325, paragraphe 4, et l'article 83, paragraphe 2.

- **Adapter les sanctions aux infractions**

L'élaboration d'une législation de l'UE dans le domaine du droit pénal, notamment pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques de l'UE, exige aussi de prendre dûment en considération, par exemple, les points suivants:

- la question de savoir s'il y a lieu d'inclure dans la législation de l'UE des types de sanctions autres que les peines d'emprisonnement et les amendes pour assurer un niveau maximum d'efficacité, de proportionnalité et de dissuasion, et si des dispositions nouvelles telles que les mesures de confiscation sont nécessaires; et
- la question du régime de responsabilité à appliquer aux personnes morales (responsabilité pénale ou civile), en particulier dans les domaines où ces dernières entrent pour une large part dans les infractions.

Quel pourrait être le contenu de règles minimales de l'UE en matière de droit pénal?

La **définition** des infractions, c'est-à-dire la description des comportements considérés comme pénalement répréhensibles, recouvre toujours le comportement du principal responsable mais également, dans la plupart des cas, les comportements secondaires comme l'instigation, la complicité et l'incitation. Dans certains cas, la tentative d'infraction est également couverte.

Les définitions contenues dans les instruments de droit pénal de l'UE comprennent toujours le comportement délibéré, mais aussi, dans certains cas, la négligence grave. Certains instruments définissent en outre ce qui doit être considéré comme circonstance «aggravante ou «atténuante pour déterminer la sanction dans une situation donnée.

D'une façon générale, la législation de l'UE recouvre les infractions commises tant par des personnes physiques que par des personnes morales telles qu'entreprises ou associations. Ce dernier point a son importance dans de nombreux domaines comme, par exemple, les responsabilités en cas de déversements d'hydrocarbures. Cependant, dans la législation existante, le choix a toujours été laissé aux États membres du type de responsabilité pesant sur les personnes morales, le concept de responsabilité pénale des personnes morales n'existant pas dans tous les ordres juridiques nationaux. En outre, la législation peut couvrir les questions de **compétence juridictionnelle** ainsi que d'autres aspects considérés comme faisant partie de la définition en tant qu'éléments nécessaires à l'application effective de la disposition légale.

En ce qui concerne les sanctions, le droit pénal de l'UE peut exiger que les États membres prennent des **sanctions** pénales efficaces, proportionnées et dissuasives à l'égard d'un comportement donné. L'*efficacité* suppose que la sanction convienne pour atteindre l'objectif souhaité, à savoir le respect des règles; la *proportionnalité* suppose que la sanction soit en rapport avec la gravité du comportement ainsi qu'avec ses effets et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif; et la *dissuasion* suppose que les sanctions constituent un moyen adéquat pour décourager toute personne de commettre l'infraction en question.

Il arrive que le droit pénal de l'UE fixe plus précisément les types et/ou niveaux de sanction à appliquer. Des dispositions en matière de confiscation peuvent également être incluses. Un rapprochement des législations dans l'ensemble de l'UE n'a pas pour objectif premier d'accroître les niveaux de sanction applicables dans chaque État membre, mais plutôt de réduire les écarts entre les systèmes nationaux et de faire en sorte que l'exigence de sanctions «efficaces, proportionnées et dissuasives soit effectivement remplie dans tous les États membres.

3. QUELS SONT LES DOMAINES D'ACTION DE L'UE DANS LESQUELS UN DROIT PENAL DE L'UE POURRAIT S'AVÉRER NECESSAIRE?

Les mesures de droit pénal peuvent être considérées comme un élément permettant d'assurer l'application effective des politiques de l'UE, telles que reconnues par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les politiques de l'UE couvrent une grande variété de sujets pour lesquels des règles communes ont été élaborées au cours des dernières décennies, pour le bien-être des citoyens. Ces domaines vont de l'union douanière et des règles de marché intérieur à la protection de l'environnement.

Dans l'ensemble de ces domaines, les États membres sont tenus de faire en sorte que toute infraction au droit de l'Union soit sanctionnée par des moyens efficaces, proportionnés et dissuasifs. En général, les États membres peuvent choisir la nature de la sanction, qui ne doit pas nécessairement être pénale mais peut également être administrative.

Lorsque la marge d'appréciation laissée aux États membres pour mettre en œuvre le droit de l'Union n'a pas pour effet l'application efficace souhaitée, il peut s'avérer nécessaire d'édicter des règles minimales au niveau de l'UE quant aux sanctions que les États membres doivent prévoir dans leur droit national. Il peut notamment être envisagé de rapprocher les niveaux de sanction si, à l'analyse de la législation en vigueur en matière de sanctions administratives ou pénales, il apparaît des différences significatives entre les États membres et si ces différences ont pour effet que les règles de l'UE sont appliquées de façon incohérente.

Si une action de l'UE se justifie, le législateur doit décider si des sanctions pénales sont nécessaires ou si des sanctions administratives communes sont suffisantes. Cette décision dépendra d'une analyse au cas par cas des problèmes d'application rencontrés dans un domaine donné, en suivant les principes directeurs énoncés plus haut.

Il existe un certain nombre de domaines d'action ayant été harmonisés et pour lesquels il a été établi que des mesures de droit pénal au niveau de l'UE étaient nécessaires. Il s'agit notamment de mesures pour lutter contre des pratiques gravement préjudiciables et des profits illégaux dans certains secteurs économiques, afin de protéger les activités des entreprises légitimes et de préserver les intérêts du contribuable:

- **le secteur financier**, par exemple en ce qui concerne les manipulations de marché ou les opérations d'initiés²⁰;

²⁰ Voir la communication «Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers», COM(2010) 716 final du 8.12.2010, p.14.

- **la lutte contre la fraude** affectant les intérêts financiers de l'Union européenne, pour faire en sorte que l'argent du contribuable bénéficie d'une protection équivalente dans toute l'Union. Dans une communication récente, la Commission a présenté un ensemble de moyens à envisager pour renforcer cette protection²¹, parmi lesquels une procédure pénale, des définitions communes des infractions et des règles de compétence juridictionnelle;
- **la protection de l'euro contre le faux monnayage au moyen du droit pénal** afin de renforcer la confiance des citoyens dans la sécurité des moyens de paiement.

La Commission continuera de **réfléchir à la façon dont le droit pénal pourrait contribuer au redressement économique en aidant à combattre l'économie souterraine et la criminalité financière.**

Dans d'autres domaines d'action harmonisés, il conviendrait d'explorer plus avant le rôle que le droit pénal pourrait jouer en tant qu'outil indispensable à une application effective de la législation. À titre d'exemples, on peut citer:

- **le transport routier**, notamment en ce qui concerne les infractions graves aux règles de l'UE applicables aux professionnels du transport, qu'il s'agisse de règles sociales, techniques, de sécurité ou de marché²²;
- **la protection des données**, pour les cas d'infraction grave aux règles de l'UE en vigueur²³;
- **les règles douanières** relatives au rapprochement des infractions douanières et sanctions correspondantes²⁴;
- **la protection de l'environnement**, si la législation en matière pénale dans ce domaine²⁵ doit être encore renforcée à l'avenir pour prévenir et sanctionner les dommages écologiques;
- **la politique de la pêche**, domaine dans lequel l'UE a engagé une campagne de «tolérance zéro contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.
- **les politiques relatives au marché intérieur** visant à lutter contre des pratiques illégales graves telles que la contrefaçon et la corruption ou les conflits d'intérêts non déclarés dans le contexte de la passation de marchés publics.

²¹ Voir la communication «Sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives – Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables», COM (2011) 293 du 26.5.2011, p. 10.

²² Document de travail des services de la Commission SEC(2011) 391 du 28.3.2011, accompagnant le livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», COM (2011) 144 du 28.3.2011, point 176.

²³ Voir la communication «Une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne», COM (2010) 609 du 4.11.2010, pp. 10-11.

²⁴ Voir la communication intitulée «Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens - Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm», COM(2010) 171 du 20.4.2010, p. 22.

²⁵ Voir la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JO L 328/28 du 6.12.2008; et la directive 2009/123/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, JO L 280 du 27.10.2009, p. 52.

Il s'agit là de domaines concernant lesquels il conviendra d'examiner plus en profondeur dans quelle mesure, et sur quels points précis, le fait de disposer de règles minimales pour définir les infractions pénales et les sanctions pourrait s'avérer essentiel à la mise en œuvre effective de la législation de l'UE.

Cette analyse devrait prendre les points suivants en considération:

Il importe de tenir compte de la **gravité** et de la **nature** de l'infraction. Pour certains actes illicites considérés comme particulièrement graves, une sanction administrative pourrait ne pas constituer une réponse suffisamment forte. Dans le même ordre d'idées, le recours à des sanctions de droit pénal pourrait être privilégié lorsqu'il s'agit de marquer sa **vive désapprobation** à des fins dissuasives. L'inscription de condamnations au casier judiciaire peut avoir un **effet** particulièrement **dissuasif**. Dans le même temps, les procédures pénales offrent souvent une meilleure **protection des droits de l'accusé**, qui reflète aussi la gravité du chef d'accusation; **l'efficacité du régime de sanctions**, ainsi que la mesure dans laquelle les sanctions existantes ne permettent pas d'atteindre le degré d'exécution souhaité et les raisons de cet état de fait. Il convient de choisir le type de sanctions considéré comme le plus approprié pour atteindre **l'objectif global** d'efficacité, de proportionnalité et de dissuasion. Une sanction administrative peut souvent être prononcée et exécutée sans délai, ce qui peut permettre d'éviter des procédures longues et exigeant beaucoup de ressources. Aussi, il peut être préférable d'avoir recours à des sanctions administratives dans les domaines où, par exemple, les infractions sont particulièrement graves ou très nombreuses, ainsi que dans ceux où les sanctions et procédures administratives sont plus adaptées et plus efficaces pour toute autre raison (par exemple, évaluations économiques complexes). Dans de nombreux cas, la législation administrative offre également un éventail plus large de sanctions possibles, allant de l'amende à l'exclusion du bénéfice de prestations publiques en passant par la suspension de licence, qui peuvent être adaptées à la situation particulière. Les sanctions administratives peuvent donc souvent s'avérer suffisantes, voire plus efficaces que des sanctions pénales.

4. CONCLUSION

Bien que le nouveau cadre juridique introduit par le traité de Lisbonne ne change rien, fondamentalement, au champ d'application possible du droit pénal de l'UE, il accroît considérablement la possibilité d'avancer dans l'élaboration d'une politique pénale de l'Union cohérente, fondée à la fois sur la volonté d'appliquer efficacement le droit et de protéger pleinement les droits fondamentaux. En exposant la manière dont l'UE devrait utiliser le droit pénal pour assurer une application efficace de ses politiques, la présente communication constitue une première étape dans les efforts que déploie la Commission pour mettre en place une politique pénale de l'Union plus cohérente et plus homogène. Cette politique doit se concentrer sur les besoins des citoyens de l'Union et les exigences de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, tout en respectant dûment la subsidiarité et le fait que le droit pénal doit demeurer une solution de dernier recours.

En étroite coopération avec le Parlement et le Conseil, la Commission élaborera, à cette fin, des libellés types destinés à guider le législateur européen lors de l'élaboration de dispositions de droit pénal établissant des règles minimales en matière d'infractions et de sanctions. Ceux-ci devraient contribuer à assurer la cohérence des dispositions, à accroître la sécurité juridique et à faciliter la mise en œuvre du droit de l'UE. La Commission constituera également un groupe d'experts chargé de l'aider à recueillir des éléments de fait et à entamer de nouvelles discussions sur des points juridiques importants, en vue d'assurer une

transposition efficace de la législation de l'UE dans les systèmes nationaux de droit pénal des États membres. Il s'agira par exemple:

- du rapport entre les régimes de sanctions pénales et civiles; et
- de l'interprétation de notions de droit pénal apparaissant souvent dans la législation de l'UE, telles que les notions de «sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives», de «cas d'importance mineure» ou de «complicité et incitation».

C'est donc en se fondant sur une évaluation approfondie des mesures de droit pénal de l'UE existantes et une consultation continue des États membres et d'experts indépendants que la Commission poursuivra, dans les années à venir, l'élaboration de la politique pénale de l'UE.

Notre vision d'une politique pénale de l'UE cohérente et homogène d'ici 2020:

Le droit pénal de l'UE pourrait devenir un instrument important permettant de mieux lutter contre la criminalité, en réponse aux préoccupations exprimées par les citoyens, et d'assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE.

Dans les domaines d'action de l'UE où l'application de la législation s'avère parfois déficiente, la Commission examinera si de nouvelles mesures de droit pénal sont nécessaires, en se fondant sur une évaluation des pratiques en la matière et en respectant pleinement les principes fondamentaux inscrits dans le traité tels que la subsidiarité et la proportionnalité. Il s'agit notamment de la protection du fonctionnement des marchés financiers, de la protection des intérêts financiers de l'UE, de la protection de l'euro contre le faux monnayage, des infractions graves aux règles applicables au transport routier, des infractions graves aux règles en matière de protection des données, des infractions douanières, de la protection de l'environnement, de la politique de la pêche et des politiques relatives au marché intérieur destinées à lutter contre les pratiques illégales telles que la contrefaçon et la corruption ou les conflits d'intérêts non déclarés dans le contexte de la passation de marchés publics.

Il importe qu'une communauté de vues se dégage quant aux principes qui sous-tendent la législation de l'UE en matière pénale, tels que:

- l'interprétation des notions juridiques de base utilisées dans le droit pénal de l'UE; et
- les moyens d'optimiser la valeur ajoutée des sanctions de droit pénal au niveau de l'UE.

Il conviendra enfin que les mesures de droit pénal s'appuient fermement sur des normes strictes de l'UE en matière de droits procéduraux et de droits des victimes, conformément à la charte des droits fondamentaux de l'UE.