COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.9.2021
COM(2021) 536 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

La directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (la «directive PIF») a été adoptée le 5 juillet 2017[1] dans le cadre de la stratégie antifraude globale de la Commission[2]. Pour les États membres liés par celle-ci[3], la directive PIF remplace la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et ses protocoles (la «convention PIF»)[4].

Sur le fondement de l'article 83, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la directive PIF établit des normes communes pour les législations pénales des États membres. Ces normes communes visent à protéger les intérêts financiers de l'UE en harmonisant les définitions, les sanctions et les délais de prescription de certaines infractions pénales portant atteinte à ces intérêts. Ces infractions pénales (les «infractions PIF») sont les suivantes: i) la fraude, y compris la fraude transfrontière à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) entraînant un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'EUR; ii) la corruption; iii) le blanchiment de capitaux; et iv) le détournement. Cette harmonisation a également une incidence sur la portée des enquêtes et des poursuites menées par le Parquet européen[5], car les pouvoirs de ce dernier sont définis par référence à la directive PIF[6], telle qu'elle est mise en œuvre par le droit national. La directive PIF facilite également le recouvrement, au moyen du droit pénal, des fonds européens détournés[7].

Le délai de transposition de la directive en droit national a expiré le 6 juillet 2019. À cette date, seuls 12 États membres avaient notifié la transposition complète de la directive. En conséquence, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre des 14 États membres participants restants et leur a adressé des lettres de mise en demeure en septembre 2019. En avril 2021, le nombre de transpositions complètes notifiées avait grimpé à 26, ce qui signifie que tous les États membres liés par la directive ont désormais notifié sa transposition complète en droit national.

---

[1] JO L 198 du 28.7.2017, p. 29.

[2] *Stratégie antifraude de la Commission: action renforcée pour protéger le budget de l'Union européenne*, COM(2019) 196 final du 29.4.2019.

[3] Conformément au protocole nº 22 annexé aux traités, le Danemark n'a pas participé à l'adoption de la directive PIF et n'est donc pas lié par celle-ci ni soumis à son application. Toutefois, le Danemark reste lié par la convention PIF. En revanche, l'Irlande a exercé son droit de participer à l'adoption et à l'application de la directive PIF conformément au protocole nº 21 annexé aux traités.

[4] Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 316 du 27.11.1995, p. 49.

[5] Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

[6] Article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/1939.

[7] À cet égard, le nombre des irrégularités signalées comme frauduleuses (qui inclut les soupçons de fraude et les fraudes établies) et les montants correspondants ne constituent pas un indicateur direct du niveau de fraude portant atteinte au budget de l'UE. Ils indiquent avant tout les résultats obtenus par les États membres et les institutions de l'UE dans la détection et le signalement des cas de fraude potentielle. En 2019, 939 irrégularités, portant sur un montant d'environ 461,4 millions d'EUR, ont été signalées comme frauduleuses [*Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 31e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – 2019*, COM(2020) 363 final du 3.9.2020, p. 13].

1.2. Principaux aspects de la directive PIF

L'article 1er définit l'objet de la directive PIF, tandis que l'article 2 précise son champ d'application et fournit une définition de la notion d'«intérêts financiers de l'Union». En outre, la directive oblige les États membres:

- à ériger en infraction pénale la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, pour tout acte ou omission concernant: i) les dépenses relatives aux marchés publics et les dépenses non liées à la passation de marchés publics; et ii) les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA et les recettes autres que celles issues des ressources propres provenant de la TVA (article 3);
- à ériger en infraction pénale d'autres infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (blanchiment de capitaux, corruption et détournement) et à définir la notion d'«agent public» afin de protéger comme il convient les fonds de l'Union de la corruption ou du détournement (article 4);
- à ériger en infraction pénale: i) le fait d'inciter à commettre l'une quelconque des infractions pénales visées aux articles 3 et 4 et de s'en rendre complice; et ii) la tentative de commettre l'une quelconque des infractions pénales visées à l'article 3 (fraude) ou à l'article 4, paragraphe 3, (détournement) (article 5);
- à prévoir la responsabilité et les sanctions en ce qui concerne les personnes morales pour l'une quelconque des infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5, lorsque ces dernières sont commises à leur profit i) par d'autres personnes exerçant un pouvoir de direction en leur sein; ou ii) par toute personne soumise à l'autorité de ces autres personnes, en raison d'un défaut de surveillance ou de contrôle de leur part (articles 6 et 9);
- à établir des règles minimales en matière de sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques, y compris des sanctions minimales-maximales pour les infractions pénales visées aux articles 3 et 4 lorsque ces infractions entraînent un préjudice ou un avantage considérable (article 7);
- à prendre les mesures nécessaires pour garantir que soit considéré comme circonstance aggravante le fait qu'une infraction pénale visée aux articles 3, 4 ou 5 soit commise dans le cadre d'une organisation criminelle (article 8);
- à: i) établir leur compétence à l'égard des infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5 lorsque l'infraction a été commise, en tout ou en partie, sur leur territoire ou lorsque l'auteur de l'infraction est l'un de leurs ressortissants et dans les cas où l'auteur de l'infraction pénale, au moment où celle-ci est commise, est soumis au statut[8]; et ii) éviter de subordonner à certaines conditions l'exercice de leur compétence à l'égard des infractions PIF commises à l'étranger par leurs ressortissants (article 11);
- à: i) prévoir des délais de prescription suffisants après la commission des infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5, afin de lutter efficacement contre ces infractions, avec des délais de prescription minimaux applicables aux infractions qui sont passibles d'une peine maximale d'au moins quatre ans d'emprisonnement; et ii) à prendre les mesures nécessaires pour permettre l'exécution des sanctions (article 12); et
- à fournir des données statistiques sur les procédures pénales relatives aux infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5, ainsi que sur leurs résultats (article 18, paragraphe 2).

[8] Conformément à l'article 11, paragraphe 2, les États membres peuvent ne pas appliquer cette règle ou ne l'appliquer que dans des cas ou sous des conditions spécifiques. Ils doivent alors en informer la Commission.

1.3. Portée et méthodologie du rapport

Sur la base de l'article 18, paragraphe 1, de la directive PIF, le présent rapport évalue dans quelle mesure les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la directive PIF. Il évalue en particulier si les États membres ont mis en œuvre la directive et si la législation nationale atteint les objectifs et satisfait aux exigences de la directive. Il n'affecte pas les compétences dévolues à la Commission par l'article 258 du TFUE, en vertu desquelles elle évalue la conformité des différentes mesures nationales de transposition.

Cette évaluation s'appuie principalement sur les informations fournies à la Commission par les États membres dans le cadre de la notification des mesures nationales transposant la directive PIF. Ces informations ont été complétées par des études externes commandées par la DG JUST au titre de son contrat-cadre. Sur la base de cette évaluation, la Commission a lancé des échanges systématiques avec les États membres. Les informations et explications complémentaires données par les États membres au cours de ces échanges ont permis à la Commission d'affiner son analyse sur les questions de conformité les plus pertinentes. Ces questions seront présentées plus en détail aux points 2 et 3 ci-dessous.

2. ÉVALUATION GÉNÉRALE

L'objectif de la Commission est de veiller à ce que tous les États membres aient transposé la directive de manière claire, précise et correcte, en fixant des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives afin de protéger les intérêts financiers de l'Union.

Une évaluation détaillée des mesures de transposition notifiées a confirmé que tous les États membres avaient transposé les principales dispositions de la directive PIF. Toutefois, il reste des questions de conformité à régler, y compris celles qui doivent être traitées pour permettre au Parquet européen de mener des enquêtes et des poursuites efficaces. Les problèmes de conformité tiennent principalement à des lacunes dans la législation nationale transposant les définitions pénales des articles 3, 4 et 5 en ce qui concerne:

- la définition de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article 3) dans environ la moitié des États membres;
- la définition des aspects de l'article 4, paragraphe 1 (blanchiment de capitaux), de l'article 4, paragraphe 2 (corruption) et de l'article 4, paragraphe 3 (détournement) dans plusieurs États membres;
- la définition d'«agent public» (article 4, paragraphe 4) dans environ la moitié des États membres; et
- le fait d'inciter à commettre l'une quelconque des infractions pénales visées aux articles 3 et 4 et de s'en rendre complice, ainsi que la tentative de commettre les infractions visées à l'article 3 ou à l'article 4, paragraphe 3 (article 5) dans quelques États membres.

En outre, la Commission a relevé, dans un quart des États membres, un certain nombre de problèmes de conformité relatifs à la responsabilité des personnes morales et aux sanctions à

l'encontre des personnes physiques (articles 6, 7 et 9). Pour ce qui est des sanctions à l'encontre des personnes physiques (article 7), la Commission a également recensé des problèmes de conformité dans un quart des États membres. Certains des problèmes en question peuvent compromettre le caractère effectif, dissuasif et proportionné de ces sanctions.

La Commission a également mis le doigt sur des problèmes de conformité dans quelques États membres en ce qui concerne l'exercice d'une compétence établie sur le fondement du principe de territorialité et du principe de la personnalité active (article 11, paragraphe 1). En outre, quelques États subordonnent la poursuite d'infractions PIF à des conditions qui ne sont pas conformes à l'article 11, paragraphe 4. Un problème de transposition de l'article 12 mis en évidence dans certains États membres concerne la disposition prévoyant un délai de prescription pour l'exécution d'une peine infligée à la suite d'une condamnation définitive pour une infraction pénale visée aux articles 3, 4 ou 5: ce délai est inférieur aux cinq ans requis par la directive PIF.

Enfin, sur la base des informations transmises, la Commission a constaté que seuls quelques États membres avaient inclus dans leur législation une obligation explicite et spécifique de lui communiquer annuellement des données statistiques (article 18, paragraphe 2). En l'absence de données suffisantes, il pourrait être plus difficile pour la Commission d'évaluer ultérieurement si la directive a atteint son objectif général de renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union et si (certains aspects de) la directive devront être réexaminés[9].

3. POINTS SPÉCIFIQUES D'ÉVALUATION

3.1. Définitions et champ d'application (article 2)

L'article 2, paragraphe 1, de la directive PIF définit les «intérêts financiers de l'Union» et la «personne morale». En outre, l'article 2, paragraphe 2, fixe un seuil pour l'applicabilité de la directive en matière de recettes issues des ressources propres provenant de la TVA. La directive PIF s'applique uniquement en cas d'infraction grave contre le système commun de TVA. Les infractions contre le système commun de TVA doivent être considérées comme graves lorsque les actes ou omissions intentionnels définis à l'article 3, paragraphe 2, point d), de la directive PIF ont un lien avec le territoire de deux États membres de l'Union ou plus et entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'EUR.

Ce seuil vise principalement à détecter la fraude carrousel, la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant et la fraude à la TVA commise dans le cadre d'une organisation criminelle, qui constituent toutes trois des menaces graves pour le système commun de TVA et, partant, pour le budget de l'Union. Dans un État membre, l'article 2, paragraphe 1, n'a pas été transposé conformément à la directive.

[9]Article 18, paragraphes 3 et 4.

3.2. Fraude (article 3)

L'article 3 de la directive PIF dispose que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union constitue une infraction pénale, lorsqu'elle est intentionnelle. À cette fin, il définit quatre catégories de comportements constitutifs d'une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Ces quatre catégories portent sur des actes ou omissions concernant: i) les dépenses non liées à la passation de marchés publics [article 3, paragraphe 2, point a)]; ii) les dépenses relatives aux marchés publics [article 3, paragraphe 2, point b)]; iii) les recettes autres que les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA [article 3, paragraphe 2, point c)]; et iv) les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA [article 3, paragraphe 2, point d)], comme indiqué au point 3.1 ci-dessus.

Dans à peu près la moitié des États membres, la Commission a recensé des problèmes de conformité dans la transposition des principaux aspects de ces infractions. La Commission a notamment mis en évidence des problèmes de conformité résidant dans le champ d'application, plus restreint, de la législation nationale concernant la fraude portant sur les dépenses non liées à la passation de marchés publics [article 3, paragraphe 2, point a)] et la fraude portant sur les dépenses relatives aux marchés publics [article 3, paragraphe 2, point b)]. D'autres problèmes ont été constatés dans la transposition de «tout acte ou omission relatif»:

- «à l'utilisation de déclarations fausses, inexactes ou incomplètes» – seuls les documents écrits sont visés, et pas les «avoirs provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte»;
- «à la non-communication d'une information» – cette notion n'est pas transposée ou est transposée par une notion plus restrictive; et
- «au détournement de tels fonds ou avoirs à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés» – une formulation plus restrictive est utilisée dans les dispositions de transposition.

Pour les recettes autres que les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA [article 3, paragraphe 2, point c)] et les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA [article 3, paragraphe 2, point d)], la Commission a également relevé des problèmes de conformité, liés ici aussi au champ d'application plus restreint de la législation nationale. D'autres problèmes ont été constatés dans la transposition de «tout acte ou omission relatif»:

- à l'utilisation ou à la présentation «de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets» et «de documents relatifs à la TVA qui sont faux, inexacts ou incomplets» – ces notions ne sont pas couvertes;
- aux «ressources du budget de l'Union» – cette notion est transposée par une notion plus restrictive;
- aux «budgets gérés par l'Union ou pour son compte» – ceux-ci ne sont pas couverts;
- «à la non-communication d'une information» – cette notion n'est pas transposée ou est transposée par une notion plus restrictive;
- «au détournement d'un avantage légalement obtenu» – une formulation plus restrictive est utilisée dans les dispositions de transposition; et

- à «la présentation de déclarations relatives à la TVA correctes aux fins de la dissimulation frauduleuse d'une absence de paiement ou de la création illégitime de droits à des remboursements de TVA»– cette notion n'est pas transposée ou est transposée par une notion plus restrictive.

3.3. Autres infractions connexes (article 4)

3.3.1. Blanchiment de capitaux, corruption et détournement (article 4, paragraphes 1, 2 et 3)

L'article 4, paragraphe 1, de la directive PIF dispose que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que le blanchiment de capitaux, tel que décrit à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/849[10], concernant des biens provenant des infractions couvertes par la directive constitue une infraction pénale. Dans plusieurs États membres, cette disposition n'a pas été pleinement transposée, soit parce que la définition de blanchiment de capitaux elle-même présente certaines lacunes, soit parce qu'une infraction pénale visée par la directive PIF ne figure pas parmi les infractions principales.

En outre, en application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que la corruption passive et la corruption active, lorsqu'elles sont intentionnelles, constituent des infractions pénales. Dans plusieurs États membres, une dimension supplémentaire – un «manquement à des devoirs» – est requise pour qu'il y ait corruption active ou passive. Cette dimension supplémentaire réduit considérablement la portée des définitions de la corruption figurant dans la directive PIF et subordonne les poursuites à la capacité de prouver un tel manquement.

S'agissant de la «corruption passive», un problème de conformité a été constaté en ce qui concerne l'un des aspects de l'infraction, à savoir: «ne pas accomplir un acte relevant de sa fonction». Dans un petit nombre d'États membres, cet aspect n'est pas couvert par la législation nationale. En matière de «corruption active», les problèmes de conformité ont trait à la portée de la définition, certains aspects («fait [...] de promettre, de proposer, ou de donner, directement ou par l'intermédiaire de tiers, un avantage» et «pour un tiers») faisant défaut ou n'étant pas correctement transposés dans certains États membres.

En outre, l'article 4, paragraphe 3, de la directive prévoit que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour qu'un détournement, lorsqu'il est intentionnel, constitue une infraction pénale. Les problèmes de conformité constatés tiennent à une transposition plus restrictive de cette infraction ou à une absence complète de transposition.

[10]Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73 à 117).

3.3.2. Agents publics (article 4, paragraphe 4)

L'article 4, paragraphe 4, établit une définition de l'«agent public» en vue de protéger de manière adéquate les fonds de l'Union contre la corruption et le détournement. La moitié des États membres environ n'ont pas transposé certains aspects de la définition d'«agent public» dans leur législation nationale. Dans ce domaine, la Commission a recensé les problèmes de conformité suivants:

- fait de ne pas couvrir «tout agent national d'un autre État membre et tout agent national d'un pays tiers» de manière générale ou uniquement en ce qui concerne l'infraction de détournement;
- définition d'«agent de l'Union» ne comprenant pas: i) une personne «détachée auprès de l'Union par un État membre ou par tout organisme public ou privé et qui y exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents de l'Union»; ou ii) les «membres des institutions, organes et organismes de l'Union créés conformément aux traités, ainsi que le personnel de ces derniers»;
- fait d'assortir la définition d'«agent national» de conditions supplémentaires, fait de ne couvrir les agents d'autres États membres que lorsque l'infraction a été commise sur le territoire de l'État membre concerné[11] et fait de ne pas couvrir «toute personne exerçant une fonction exécutive, administrative [...]» de manière générale ou uniquement en ce qui concerne l'infraction de détournement;
- Enfin, l'article 4, paragraphe 4, point b), qui porte sur «toute autre personne investie d'une fonction de service public», n'a pas été transposé dans certains États membres.

3.4. Infractions non réalisées (article 5)

L'article 5 de la directive PIF prévoit ce qui suit: i) les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que le fait d'inciter à commettre l'une quelconque des infractions pénales visées aux articles 3 et 4 et de s'en rendre complice soit passible de sanctions en tant qu'infraction pénale (article 5, paragraphe 1); et ii) les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que la tentative de commettre l'une quelconque des infractions pénales visées à l'article 3 ou à l'article 4, paragraphe 3, soit passible de sanctions en tant qu'infraction pénale. (article 5, paragraphe 2). Dans quelques États membres, la Commission a relevé des problèmes de non-conformité en ce qui concerne l'article 5, paragraphe 2. Ces problèmes portent sur le fait de ne pas rendre passible de sanctions en tant qu'infraction pénale: i) une tentative d'utilisation frauduleuse de subventions; ii) certaines infractions douanières; et iii) le détournement.

[11] Cela signifie que l'État membre A ne poursuivra les agents d'autres États membres (B, C, etc.) que s'ils commettent une infraction sur le territoire de l'État membre A.

3.5. Responsabilité des personnes morales et sanctions à leur encontre (articles 6 et 9)

L'article 6, paragraphe 1, de la directive PIF exige des États membres qu'ils prennent les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5 de la directive, lorsque ces dernières sont commises à leur profit 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 la base:

a) d'un pouvoir de représentation de la personne morale;
b) d'un pouvoir de prendre des décisions au nom de la personne morale; ou
c) d'un pouvoir d'exercer un contrôle au sein de la personne morale.

En outre, conformément à l'article 6, paragraphe 2, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée à l'article 6, paragraphe 1, a rendu possible la commission de l'une des infractions pénales visées aux articles 3, 4 ou 5 de la directive, au profit de ladite personne morale, par une personne soumise à son autorité.

Enfin, en application de l'article 6, paragraphe 3, la responsabilité de la personne morale en vertu de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive ne doit pas exclure la possibilité de poursuites pénales contre les personnes physiques qui sont les auteurs des infractions pénales visées aux articles 3 et 4 de la directive ou qui sont pénalement responsables en vertu de l'article 5.

Dans un quart des États membres, un certain nombre de problèmes de conformité ont été recensés. Parmi ces problèmes figurent:

- la non-transposition de l'article 6, paragraphe 1;
- l'application des dispositions aux actes des personnes uniquement lorsqu'ils sont commis dans le cadre des activités de la personne morale; et
- l'exclusion de la responsabilité pénale des sociétés pour certaines infractions principales.

Un autre problème de conformité concerne la fusion, dans la législation nationale, des exigences prévues à l'article 6, paragraphe 1, et de celles énoncées à l'article 6, paragraphe 2. À cet égard, il convient de souligner que l'article 6, paragraphe 1, n'exige pas un «défaut de surveillance ou de contrôle» lorsqu'une infraction PIF est commise au profit d'une personne morale par une personne «qui exerce un pouvoir de direction en son sein».

L'article 9 de la directive PIF dispose que les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour garantir qu'une personne morale déclarée responsable au sens de l'article 6 de la directive soit passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui doivent inclure des amendes pénales ou non pénales et peuvent inclure d'autres sanctions, notamment:

a) des mesures d'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide publics;
b) des mesures d'exclusion temporaire ou permanente des procédures d'appel d'offres;
c) des mesures d'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité commerciale;

d) un placement sous surveillance judiciaire;
e) une mesure judiciaire de dissolution;
f) la fermeture temporaire ou définitive d'établissements ayant servi à commettre l'infraction pénale.

En ce qui concerne la conformité, la Commission souligne que la responsabilité des sociétés ne devrait pas être subordonnée à la condamnation définitive d'une personne physique, comme c'est le cas dans un État membre, car cela compromet la possibilité d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives aux personnes morales.

3.6. Sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques (article 7)

L'article 7 de la directive PIF dispose qu'en ce qui concerne les personnes physiques, les États membres doivent veiller à ce que les infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5 de la directive soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives (article 7, paragraphe 1). Les infractions pénales visées doivent être passibles d'une peine maximale qui prévoie l'emprisonnement (article 7, paragraphe 2). Ces infractions doivent être passibles d'une peine maximale d'au moins quatre ans d'emprisonnement lorsqu'elles entraînent «un préjudice ou un avantage considérable» (article 7, paragraphe 3)[12].

Des problèmes de conformité ont été mis en évidence dans un quart des États membres. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 1, la législation de plusieurs États membres contient des dispositions qui permettent aux personnes physiques d'échapper à la responsabilité pénale ou à l'infliction de sanctions si elles signalent l'infraction ou remboursent le préjudice causé aux intérêts financiers de l'Union à différents stades avant ou pendant la procédure pénale. De telles dispositions pourraient nuire au caractère effectif et dissuasif des sanctions. D'autres problèmes de conformité ont trait au non-respect du seuil des sanctions prévu à l'article 7, paragraphe 3, de la directive PIF, notamment en ce qui concerne:

- la «non-communication d'une information» dans le contexte d'une fraude portant sur des dépenses liées ou non à la passation de marchés publics;
- les actes préparatoires dans le domaine du blanchiment de capitaux;
- la corruption passive sans circonstance aggravante;
- la corruption active lorsqu'elle est commise par un agent public à l'égard d'un autre agent public ou sans «manquement à des devoirs», un tel manquement n'étant pas requis par l'article 4, paragraphe 2, point b), de la directive PIF, comme indiqué au point 3.3.1; et
- le détournement.

3.7. Compétence (article 11)

Conformément à l'article 11 de la directive PIF, un État membre doit établir sa compétence à l'égard des infractions PIF lorsque l'infraction pénale a été commise, en tout ou en partie, sur

[12] Article 7, paragraphe 3, deuxième et troisième alinéas: «Le préjudice ou l'avantage résultant des infractions pénales visées à l'article 3, paragraphe 2, points a), b) et c), et à l'article 4 est réputé considérable lorsqu'il se monte à plus de 100 000 EUR. Le préjudice ou l'avantage résultant des infractions pénales visées à l'article 3, paragraphe 2, point d), et relevant de l'article 2, paragraphe 2, est toujours réputé considérable.»

son territoire ou lorsque l'auteur de l'infraction est l'un de ses ressortissants (article 11, paragraphe 1). Les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour établir leur compétence à l'égard des infractions PIF dans les cas où l'auteur de l'infraction pénale, au moment où celle-ci est commise, est soumis au statut. Les États membres peuvent ne pas appliquer cette règle ou ne l'appliquer que dans des cas ou sous des conditions spécifiques. Ils doivent alors en informer la Commission (article 11, paragraphe 2).

Les États membres sont également tenus d'informer la Commission lorsqu'ils décident d'élargir leur compétence à l'égard des infractions PIF commises: i) par des personnes résidant habituellement sur leur territoire; ii) au profit d'une personne morale établie sur leur territoire; ou iii) par l'un de leurs agents dans le cadre de ses fonctions officielles (article 11, paragraphe 3).

Enfin, dans les cas où l'auteur de l'infraction est l'un de leurs ressortissants[13], les États membres ne peuvent pas subordonner l'exercice de leur compétence à la condition que des poursuites ne puissent être engagées qu'à la suite: i) d'une plainte de la victime faite sur le lieu de l'infraction pénale; ou ii) d'une dénonciation émanant de l'État sur le territoire duquel l'infraction pénale a été commise (article 11, paragraphe 4). La Commission a relevé des problèmes de conformité dans quelques États membres concernant ces aspects. S'agissant de l'établissement de la compétence sur la base de la territorialité (article 11, paragraphe 1), deux problèmes de conformité ont été constatés. Le premier tient au défaut de compétence en matière de blanchiment de capitaux au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive. Le second concerne l'ajout de conditions selon lesquelles, pour ce qui est de l'incitation à commettre une infraction PIF ou de la complicité d'une telle infraction: i) l'auteur principal doit avoir agi sur le territoire de l'État membre concerné; ou ii) la peine prévue par le droit national doit être supérieure à un certain seuil.

L'extension de la compétence aux auteurs d'infractions qui sont soumis au statut, sous des conditions spécifiques ou non, conformément à l'article 11, paragraphe 2, est prévue par la législation nationale de 12 États membres.

Environ la moitié des États membres élargissent leur compétence à l'égard des infractions PIF commises: i) par des personnes résidant habituellement sur leur territoire; ou ii) au profit d'une personne morale établie sur leur territoire; et/ou iii) par l'un de leurs agents dans le cadre de ses fonctions officielles (article 11, paragraphe 3). En ce qui concerne l'article 11, paragraphe 4, les problèmes de conformité sont liés à l'imposition d'une condition selon laquelle des poursuites peuvent être engagées uniquement: i) à la suite d'une plainte de la victime faite sur le lieu de l'infraction pénale; ou ii) à la suite d'une plainte de la partie lésée (si une telle plainte est nécessaire aux fins de poursuites en vertu du droit étranger).

3.8. Délai de prescription (article 12)

Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la directive PIF, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour prévoir un délai de prescription. Ce délai doit

[13] Conformément à l'article 11, paragraphe 1, point b).

permettre que l'enquête, les poursuites, le jugement et la décision judiciaire sur les infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5 puissent intervenir pendant une période suffisamment longue après que ces infractions pénales ont été commises, afin de lutter contre ces infractions pénales de façon efficace. La directive prévoit des délais de prescription minimaux pour les infractions qui sont passibles d'une peine maximale d'au moins quatre ans d'emprisonnement (article 12, paragraphes 2 et 3). Elle prévoit également des délais de prescription pour l'exécution des peines infligées à la suite d'une condamnation pour une infraction pénale visée aux articles 3, 4 et 5 (article 12, paragraphe 4). Dans certains États membres, un problème de transposition a été mis en évidence en ce qui concerne le délai de prescription pour l'exécution d'une peine infligée à la suite d'une condamnation définitive pour une infraction pénale visée aux articles 3, 4 ou 5: ce délai est inférieur aux cinq ans requis par l'article 12, paragraphe 4.

4. CONCLUSIONS

La directive PIF a été adoptée dans le but de renforcer la protection contre les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Elle apporte une valeur ajoutée en établissant: i) des règles minimales communes relatives à la définition des infractions pénales; et ii) des sanctions pour lutter contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Tous les États membres ont transposé les dispositions principales de la directive PIF.

Toutefois, il ressort de l'évaluation que la transposition de la directive doit encore être améliorée, notamment pour garantir: i) la transposition cohérente des définitions des infractions pénales visées aux articles 3, 4 et 5; et ii) la responsabilité des personnes morales et des personnes physiques et les sanctions à leur encontre, conformément aux articles 6, 7 et 9. Les dispositions relatives à l'exercice de la compétence (article 11) et aux délais de prescription (article 12) doivent aussi être transposées correctement.

Aux fins d'une transposition correcte, les États membres doivent prendre de nouvelles mesures législatives pour rendre leur législation nationale pleinement conforme aux exigences de la directive PIF. Cette pleine conformité est particulièrement importante pour que le Parquet européen puisse mener ses enquêtes et ses poursuites de façon efficace.

Il est également indispensable que les États membres communiquent à la Commission européenne des données statistiques sur les procédures pénales et leurs résultats (article 18, paragraphe 2). Ces informations sont essentielles pour déterminer si la directive PIF permet de protéger les intérêts financiers de l'Union.

Conformément à l'article 18 de la directive PIF, la Commission continuera d'évaluer le respect de la directive par les États membres et prendra toutes les mesures appropriées pour assurer la conformité avec ses dispositions dans l'ensemble de l'Union européenne.