

MODIFICATION DU CHAMP DE LA COMPOSITION ADMINISTRATIVE AMF

Observations de l'AMAFI sur les propositions formulées par la DGT

La Direction Générale du Trésor examine, avec l'Autorité des marchés financiers, l'opportunité d'élargir le champ de la composition administrative.

Cet élargissement concernerait :

- Les infrastructures de marché : dépositaires centraux, gestionnaires de système de règlement-livraison d'instruments financiers, entreprises de marché et chambres de compensation ;
- Les personnes ayant commis des manquements en matière de diffusion de fausse information ;
- Les personnes ayant commis des manquements de nature à porter atteinte à la protection des investisseurs ou au bon fonctionnement du marché ;
- Les personnes ayant commis des manquements aux obligations résultant des règlements européens entrant dans le champ de compétence de l'AMF.

Les abus de marché (opérations d'initiés, informations privilégiées et manipulations de cours) resteraient en revanche en dehors du champ de la composition administrative.

Le premier paragraphe de l'article L.621-14-1 résultant de ces modifications serait le suivant :

*« Lorsque le rapport d'enquête ou de contrôle établi par les services de l'Autorité des marchés financiers fait état de manquements commis par une personne mentionnée au 9° du II de l'article L. 621-9, aux a et b, **c et d** du II de l'article L. 621-15, à l'exception des ~~personnes mentionnées aux 3°, 5° et 6° du II de l'article L. 621-9~~, **opérations d'initiés, des divulgations illicites d'informations privilégiées et des manipulations de marché, aux e et g du II de l'article L.621-15** et aux obligations professionnelles mentionnées à l'article L. 621-17, le collège de l'Autorité peut, en même temps qu'il notifie les griefs dans les conditions prévues à la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 621-15, lui adresser une proposition d'entrée en voie de composition administrative. »*

Dans ce contexte, La DGT interroge l'AMAFI sur quatre axes :

- 1) Quel bilan faites-vous de la pratique de la composition administrative, depuis la création de cette procédure en 2010 ?
- 2) Pensez-vous qu'il soit opportun d'élargir le champ de la composition administrative, comme proposé ci-dessus ?
- 3) Pensez-vous qu'il soit nécessaire de maintenir l'exclusion des abus de marché du champ de la composition administrative ?
- 4) Avez-vous d'autres suggestions relatives à la procédure de composition administrative ?

L'AMAFI souhaite par ailleurs faire une proposition de clarification rédactionnelle de l'article L. 621-14-1.

BILAN DE LA PRATIQUE DE LA COMPOSITION ADMINISTRATIVE, DEPUIS SA CREATION EN 2010

L'AMAFI soutient de longue date la procédure de composition administrative qu'elle considère comme « un moyen de sortir du champ de la procédure de sanction, un certain nombre de dossiers qui la ralentissent, surtout lorsque la nature des faits et la gravité des manquements ne sont pas telles qu'ils justifient toute la lourdeur d'une procédure de sanction, et ainsi d'accélérer le traitement d'autres dossiers comportant des enjeux plus importants » alors qu'au « niveau individuel, il est légitime de permettre à l'AMF et aux personnes concernées de réaliser un arbitrage entre la transaction et la procédure de sanction, du point de vue notamment de la durée et des coûts, avec particulièrement ce que cela implique en termes de mobilisation interne de certains collaborateurs » (Quelles évolutions du pouvoir de sanction de l'Autorité des marchés financiers – Trente propositions d'un groupe de travail de l'AMAFI – Contribution à la réflexion de Place, AMAFI / 09-48, 20 juillet 2009).

Les conditions dans lesquelles la procédure de composition administrative fonctionne depuis sa mise en place apparaissent répondre à ce double objectif, ainsi que le montre la vingtaine d'accords de transaction homologués depuis mi 2012.

Cependant, et comme l'AMAFI l'avait relevé en 2010 dans son rapport précité en ce qui concerne les décisions de sanction, l'examen de ces accords fait apparaître, dans des situations apparemment assez similaires, des différences plus ou moins marquées en termes d'engagements pris par les personnes concernées. Sans nécessairement aller jusqu'à des barèmes prédéfinis, une meilleure prévisibilité serait indéniablement utile.

OPPORTUNITE D'ELARGIR LE CHAMP DE LA COMPOSITION ADMINISTRATIVE

L'AMAFI ne voit que des avantages à ce que les infrastructures de marché puissent bénéficier de cette procédure.

S'il est indéniable que des manquements commis par des infrastructures de marché peuvent « avoir des implications lourdes pour le système financier » (Rapport AN, J. Chartier, n° 2848, p. 23), argument qui a motivé leur exclusion en 2010 lors de l'introduction par le législateur de la procédure de composition, il est néanmoins pertinent de laisser la possibilité que d'autres manquements commis par des infrastructures de marché puissent faire l'objet d'une procédure de composition administrative, pour les raisons précédemment exposées.

Il suffit ici de faire confiance à l'appréciation de l'AMF : il n'y a aucune vraisemblance en effet à ce que dans une situation mettant en jeu un risque systémique, le Collège propose d'entrer dans une telle procédure et qu'au surplus, la Commission des sanctions homologue l'accord en résultant.

EXCLUSION DES ABUS DE MARCHE DU CHAMP DE LA COMPOSITION ADMINISTRATIVE

Il serait sans doute opportun d'inclure dans le champ de la composition administrative les manquements relatifs aux abus de marché. Le propre du manquement administratif étant de pouvoir être caractérisé objectivement (à la différence de la faute pénale qui suppose l'intentionnalité), il peut survenir des situations dans lesquelles le renvoi devant la Commission des sanctions n'est pas utile au regard des enjeux de régulation en cause.

D'autant plus d'ailleurs qu'il peut exister des situations dans lesquelles l'acteur mis en cause pourra se trouver impliqué de façon seulement « secondaire » sans en être ni l'instigateur, ni le bénéficiaire, ni le complice de l'abus de marché poursuivi.

Ceci étant, l'arrêt Grande Stevens de la CEDH soulevant des questions lourdes en termes de positionnement de la France sur l'articulation de la procédure administrative et de la procédure pénale en matière d'abus de marché, il ne paraît pas approprié de modifier la règle actuelle dans l'attente du débat plus large qui doit inévitablement s'ouvrir.

EVOLUTION DE LA PROCEDURE DE COMPOSITION ADMINISTRATIVE

L'AMAFI estime qu'il pourrait être souhaitable de conférer à la possibilité d'entrée en voie de composition administrative un caractère bilatéral : il pourrait ainsi être permis à la partie recevant une notification de griefs qui n'est pas accompagnée d'une proposition d'entrée en voie de composition administrative de proposer à l'AMF d'entrer dans cette voie.

Bien sûr, pas plus que le mis en cause recevant une telle proposition de l'AMF, cette dernière ne serait tenue de répondre favorablement à cette proposition. Mais outre le fait que le mécanisme serait ainsi mieux équilibré, il n'est pas à exclure a priori, que l'AMF puisse dans certains cas trouver un intérêt à une telle situation.

L'AMAFI considère par ailleurs qu'il serait souhaitable de parvenir à une meilleure prévisibilité, tant au niveau des accords de composition que des sanctions, des conséquences attachées aux différentes sortes de manquements poursuivis. Cela ne relève toutefois pas du domaine de la loi, mais de la pratique du Collège et de la Commission des sanctions. A l'instar du travail extrêmement précieux accompli par la Commission des sanctions au travers de son recueil « Principes directeurs issus de la jurisprudence », il serait certainement approprié qu'un travail de même nature puisse être mené conjointement par le Collège et la Commission des sanctions en ce qui concerne les accords de transaction.

CLARIFICATION REDACTIONNELLE DE L'ARTICLE L. 621-14-1

Le premier paragraphe de l'article L.621-14-1, qui fait à la fois référence à des paragraphes précis de l'article L. 621-9 et de l'article L. 621-15, est d'une lecture difficile qui exclut toute compréhension immédiate de son champ d'application. La modification proposée introduit une incise qui accentue cette difficulté.

Dès lors que l'objectif est d'ouvrir largement le champ de la composition en ne maintenant en dehors que les situations d'abus de marché, il paraîtrait approprié de simplifier la rédaction. Cette disposition pourrait alors se lire :

« Lorsque le rapport d'enquête ou de contrôle établi par les services de l'Autorité des marchés financiers fait état de manquements commis par une personne passible des sanctions prononcées par la commission des sanctions, et que ces manquements ne sont pas constitutifs d'opération d'initié, de divulgation illicite d'informations privilégiées ou de manipulations de marché, le collège de l'Autorité peut, en même temps qu'il notifie les griefs dans les conditions prévues à la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 621-15, adresser à cette personne une proposition d'entrée en voie de composition administrative. »

A ce stade, aucune proposition rédactionnelle n'est formulée concernant la possibilité pour le destinataire d'une notification de griefs de formuler une proposition d'entrée en voie de composition administrative. L'AMAFI reste à la disposition de la DGT si elle souhaite qu'une telle proposition, qui nécessite aussi une adaptation des dispositions réglementaires, soit formulée.