

PPL Réforme de la répression des abus de marché
Séance publique – Intervention de D. BAERT, Rapporteur

Monsieur/ Madame le Président,
Monsieur le Ministre,
Mes chers collègues,

La proposition de loi que je vous présente revêt trois caractéristiques remarquables :

- elle est indispensable ;
- elle est équilibrée ;
- elle est consensuelle.

Indispensable, car ce texte répond à une urgence. Une urgence née d'une décision du Conseil Constitutionnel du 18 mars 2015 qui paralyse, à compter du 1^{er} septembre 2016, l'ensemble de notre système répressif en matière d'abus de marché. Faisant écho à une décision de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le Conseil Constitutionnel a en effet jugé inconstitutionnel notre système actuel permettant jusqu'à présent un cumul des poursuites et des sanctions pénales et administratives, et en a annulé à partir du 1^{er} septembre 2016 les articles légaux qui sous-tendent les dites poursuites. L'urgence est même double, puisque de toute façon ces articles doivent également se conformer aux dispositions de la directive et du règlement européens du 16 avril 2014 relatif aux abus de marché – dits directive MAD et règlement MAR (*Market abuse Directive et Market abuse Reglement*) ; la transposition doit intervenir au plus tard le 3 juillet 2016. Aussi, sans l'adoption du texte que je vous propose, notre pays serait confronté à un risque de vide juridique dramatiquement préjudiciable à l'existence et à la continuité de la lutte contre la délinquance financière dans notre pays.

La Proposition de Loi est équilibrée disais-je, car elle règle la dualité des poursuites, et les relations entre les deux autorités administrative et pénale qui mènent les investigations et répriment. Loin d'entraver la tenue de quelque procès que ce soit, cette PPL permet bel et bien au contraire leur déroulement, mais cette fois dans le respect des prescriptions de la Constitution. Le texte prévoit ainsi :

- une clarification des procédures de répression, tant sur plan administratif que pénal ;
- une procédure de concertation obligatoire entre l'AMF et le Parquet National Financier dès lors que l'une des deux autorités envisage d'engager des poursuites, ce qui est logique pour qu'il n'y ait pas de « doublon » des poursuites ;
- un arbitrage par le Procureur général de la Cour d'appel de Paris en cas de désaccord ;
- des dispositions de conséquence, relatives à la limitation du droit pour les victimes de mettre en mouvement l'action publique.

Il s'agit en quelque sorte d'un mécanisme « d'aiguillage » respectueux des principes généraux qui gouvernent notre droit, respectueux des compétences et des pouvoirs tant de la

justice que de l'autorité administrative. D'autres solutions auraient pu être envisagées, mais aucune d'entre elle ne donnait satisfaction. Ainsi, l'abandon pur et simple de l'une des deux procédures aurait causé une atteinte certaine à l'efficacité de la répression des abus de marché, de par les avantages respectifs que recèlent les procédures pénales et administratives. Par ailleurs, la création d'un tribunal d'exception aurait été très lourde à mettre en place, et mal comprise par nos concitoyens. Enfin, la mise en place d'une commission administrative de départage des dossiers a été jugée inconstitutionnelle par un avis du Conseil d'État du 19 novembre 2015.

La Proposition de Loi est enfin Consensuelle, car elle satisfait entièrement l'ensemble des autorités et des acteurs concernés, que ce soit le Procureur National Financier, le Secrétaire général et le Président de l'AMF, la Présidente ainsi que la Procureure générale de la cour d'appel de Paris, et les membres du Conseil national des barreaux. Tous m'ont confirmé leur adhésion au projet lors d'auditions ou d'entretiens organisés dans le cadre de mes travaux.

Je tiens par ailleurs à signaler qu'en pratique, cette procédure de concertation est d'ores et déjà à l'œuvre depuis la décision constitutionnelle de mars 2015. En effet, 6 dossiers ont déjà fait l'objet d'une orientation informelle, 5 vers la voie administrative et 1 vers la voie pénale.

Mais régler l'adaptation de notre droit à la décision du Conseil Constitutionnel, **c'est faire un pas, un pas important et indispensable, mais ce n'est pas suffisant**. Il nous faut aussi, puisque les articles du Code Monétaire et Financier ont été annulés par le Conseil Constitutionnel, les réintroduire et le faire en conformité avec le droit européen, puisque c'est une exigence européenne, et qu'il faut le faire avant le 3 juillet prochain.

Voilà pourquoi, j'ai complété la PPL initiale en déposant en Commission deux amendements visant à transposer la directive européenne relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché et le règlement qui lui est associé, tous deux datés du 16 avril 2014. Ceux-ci ont été adoptés par la Commission des finances, l'ensemble de ces nouvelles dispositions se trouvant aux articles 1^{er} A et 1^{er} bis de la proposition de loi.

Ces textes importants auraient dû être transposés dans notre droit bien avant aujourd'hui, sans doute faute de véhicule législatif et d'habilitation pour le Gouvernement à légiférer par ordonnance. Mais ce n'est pas mon sujet : moi ce que je constate c'est qu'à **3 mois de l'échéance, les obligations européennes ne sont pas remplies**. Le texte adopté par la Commission y répond donc.

Ainsi, en vertu des **textes européens, les nouveaux articles du Code Monétaire et Financier ainsi réécrits réforment tant la qualification des abus de marché que le niveau des sanctions pénales qui y sont associées**. Il me semble qu'il aurait été préjudiciable à la clarté et à la lisibilité de la proposition de loi de ne pas procéder dans le même temps à la modification de la procédure répressive et à la refonte des articles qui lui servent de base légale.

Avec cette Proposition de Loi, mes Chers Collègues, **nous respectons sur le fond comme sur la forme le calendrier européen et constitutionnel qui sous-tend en France la**

répression des abus de marché. Ceux qui fraudent sauront que demain, non seulement ils seront poursuivis, et qui plus est, qu'ils paieront plus, car les sanctions seront plus lourdes.

Les dispositions européennes intégrées ont clairement l'objectif de renforcer la répression pénale des Etats membres en matière d'abus de marché, en établissant des sanctions « **effectives, proportionnées et dissuasives** », **selon les termes choisis par la directive.** Avec, jusqu'alors, des sanctions pécuniaires en moyenne dix fois moins élevées au pénal que dans le cadre d'une condamnation par l'AMF, et des peines de prison très brèves et exclusivement assorties d'un sursis, le droit pénal français pouvait légitimement s'interroger sur le caractère dissuasif, et le caractère effectif, de sa répression en matière d'abus de marché...

Voilà pourquoi, comme je viens de le dire, l'intégration du droit européen dans le droit français a donc une double conséquence :

- la première, c'est la refonte des périmètres des trois délits principaux en matière d'abus de marché, afin de les rendre plus opérants : le champ de l'**opération d'initié** est recentré sur l'utilisation d'une information privilégiée dans le cadre d'une opération boursière; la seconde incrimination devient celle de la **divulgarion illicite d'information privilégiée**, jusqu'à maintenant incluse dans le délit d'initié ; et la dernière est la **manipulation de marché**, incluant l'actuel délit de manipulation des cours et celui de diffusion de fausse information. Ces nouvelles incriminations sont dupliquées à l'identique dans le cadre des manquements administratifs ;

- la seconde conséquence, c'est que dorénavant ces trois délits seront **tous punis d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement** (contre 1 ou 2 ans aujourd'hui, en fonction des cas), et d'une sanction pécuniaire d'un montant égal à celui de la sanction administrative, à savoir **100 millions d'euros** (contre 150 000 euros à 1,5 million d'euros de peines maximales aujourd'hui). Pour les personnes morales, ces peines pourront s'élever jusqu'à 500 millions d'euros et 50 fois le profit réalisé ou la perte évitée.

Comme j'ai pu le constater lors des auditions que j'ai menées, ce relèvement substantiel des peines encourues était largement souhaité par l'ensemble des institutions judiciaires et administratives agissant dans le champ du droit boursier. C'est un message clair et fort que nous adressons, chers Collègues : **celui qui faute paie, mais pas symboliquement, il paie vraiment !** La sanction est portée à la hauteur de la faute commise, et cela me paraît un acte fort de moralisation du fonctionnement des marchés boursiers.

Et l'application de cette sanction est garantie par la justice puisque s'affirme désormais aux mains du juge, incarné par le Parquet national financier, la responsabilité d'en faire un usage effectif et dissuasif, mais néanmoins proportionné, dans ses jugements.

Mes Chers Collègues, la transposition des textes européens va permettre de clarifier le champ d'application des délits boursiers, et de ne plus laisser demeurer des « angles morts » non soumis aux exigences de transparence, comme par exemple, à la suite d'un amendement gouvernemental, l'extension de ces dispositions en matière d'abus de marché aux marchés de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

M. le Ministre, la décision du Conseil constitutionnel et l'obligation de transposition nous donnent l'occasion de faire évoluer l'ensemble de notre arsenal juridique en matière

d'abus de marché, afin incontestablement d'en renforcer l'efficacité. Ces évolutions vont d'évidence dans le bon sens, et peuvent nous réunir largement ici dans cet hémicycle, tant ce qui est proposé est autant nécessaire sur le plan juridique que bénéfique en opportunité. La crise de confiance que connaissent trop de nos concitoyens (et l'opinion publique en général), à l'égard du fonctionnement des marchés financiers légitime en effet que l'on renforce toute action visant à une meilleure transparence des marchés financiers et à la répression des comportements déviants et des profits mal acquis.

C'est pourquoi j'appelle notre sage Assemblée à apporter un large soutien à ce texte, qui se veut un correctif technique bien sûr, mais aussi une proclamation politique forte selon laquelle puisque l'argent corrompt, ceux qui détournent, abusent de la confiance, ou profitent d'une information, ceux qui fauent doivent savoir que la réponse du droit est dorénavant claire : ce sera pour eux la sanction, et elle sera lourde !