

**SYNTHESE DES TRAVAUX DU SEMINAIRE DE VALIDATION DES
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ETUDE RELATIVE AUX
INFRACTIONS BOURSIERES SUR LE MARCHE FINANCIER DE L'UMOA**

Dakar, le 25 octobre 2011

Dans le cadre de la mise en œuvre des actions du Projet de Développement du Marché Financier Régional, le Conseil Régional a lancé une étude portant sur les infractions boursières et leurs sanctions pénales sur le marché financier régional de l'UMOA. Cette étude a été réalisée par le Cabinet ORRICK RAMBAUD MARTEL. A l'initiative du Conseil Régional, un séminaire de concertation et d'échanges a été organisé à Dakar, le 25 octobre 2011, à l'hôtel Radisson Blu, en vue de valider les conclusions et recommandations de ladite étude.

Les travaux du séminaire ont essentiellement porté sur l'examen d'un avant-projet de Loi Uniforme sur les infractions boursières dont l'adoption et l'application permettront d'accroître l'attractivité ainsi que la sécurité des transactions sur le marché financier régional.

Le séminaire a réuni une cinquantaine de participants constitués des Représentants des Ministres de la Justice, des Barreaux, de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières, des associations professionnelles des différentes catégories d'acteurs du marché, ainsi que des intervenants commerciaux du marché financier de l'UMOA.

La cérémonie d'ouverture a été présidée par Monsieur Cheick Tidiane LAM, Directeur de Cabinet du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice du Sénégal, représentant son Ministre, en présence de Monsieur Babacar CISSE, Membre du Conseil Régional, du représentant de la BCEAO et du Cabinet ORRICK.

La journée a été marquée par trois exposés :

- la présentation générale du marché à travers son organisation, son fonctionnement et les principales réformes qui sont en cours ;
- le contexte, la justification de l'étude et ses objectifs ;
- la présentation de la méthodologie et des résultats de l'étude ainsi que l'avant-projet de Loi Uniforme.

Les travaux ont été dirigés par Monsieur Edoh Kossi AMENOUNVE, Secrétaire Général du Conseil Régional.

Présentation 1 : Présentation générale du marché financier de l'UMOA

La première présentation a été faite par Monsieur Ripert BOSSOUKPE, Directeur des Emetteurs au Secrétariat Général du Conseil Régional.

Abordant l'historique du marché financier de l'UMOA, il a rappelé les principales dates qui ont marqué l'histoire du marché depuis la signature de la Convention portant création du Conseil Régional par les Etats de l'Union, le 03 juillet 1996. Il a ensuite souligné que l'architecture du marché, organisée autour d'un pôle public (le Conseil Régional, organe de tutelle du marché) et d'un pôle privé composé des Structures Centrales et des intervenants commerciaux, est conforme aux standards internationaux.

Après avoir rappelé les missions et les règles de fonctionnement du marché, Monsieur BOSSOUKPE a présenté l'évolution récente du marché ainsi que les principales réformes entreprises au cours des cinq dernières années. Il s'agit principalement de la réforme des garanties et de l'introduction de la notation, de la mise en place d'un marché hypothécaire et de la titrisation, de l'harmonisation de la fiscalité applicable aux valeurs mobilières ainsi que la revue générale des textes et la tarification générale du marché financier. Il a relevé que l'étude relative aux infractions boursières vient parachever les réformes entreprises en vue de renforcer la crédibilité et la réputation du marché financier régional.

Les discussions menées à l'issue de cette communication ont essentiellement porté sur :

- l'évolution du projet de mise en place des Spécialistes en Valeurs du Trésor ;
- le refinancement des obligations d'Etat sur le marché financier régional ;
- les actions entreprises par la BRVM et les acteurs du marché pour attirer de nouveaux émetteurs ;
- le positionnement du marché financier régional par rapport aux autres places financières au niveau international.

Il ressort de ces échanges les recommandations ci-après :

1. la nécessité pour les Etats de l'Union d'encourager l'actionnariat populaire en réservant une partie des actions cédées au public régional dans le cadre des privatisations ;
2. le renforcement des actions de communication auprès des investisseurs et des émetteurs potentiels. Ces actions doivent se traduire par une meilleure visibilité des acteurs du marché financier et l'accroissement des campagnes de sensibilisation ;
3. la poursuite des actions d'information par les SGI sur les opportunités offertes par le marché, afin d'attirer l'épargne régionale et internationale.

Enfin, l'importance de la notation des sociétés cotées et des titres obligataires a été réaffirmée en raison de son impact sur la transparence et l'approfondissement du marché.

Présentation 2 : Contexte, Justification et Objectifs de l'étude

M. Emmanuel GNOSSA, Chef du Service Juridique du Conseil Régional a fait une présentation introductive du contexte, de la justification et des objectifs de l'étude.

S'agissant du contexte, il a souligné que suivant l'état des lieux effectué aucun des Etats de l'UMOA ne dispose d'une législation spécifique régissant les infractions boursières qui pourraient être commises sur le marché financier. Par ailleurs, bien que l'OHADA ait prévu certaines dispositions pénales, celles-ci ne cadrent pas avec les incriminations au titre des infractions liées aux délits boursiers et aux délits relatifs aux valeurs mobilières.

Il a ensuite justifié l'étude par (i) l'existence d'un vide juridique en matière pénale au niveau des Etats de l'Union sur cette question, (ii) les risques d'entraves au développement et à la sécurisation du marché ainsi que (iii) l'impossibilité pour le Conseil Régional de faire sanctionner les dérives qui seraient relevées dans le fonctionnement du marché.

Il a enfin relevé que l'étude vise à créer un cadre communautaire de répression des infractions pénales susceptibles d'être commises sur le marché financier. De façon spécifique, l'étude a pour finalité de (i) proposer une base juridique appropriée pour encadrer les comportements délictueux sur le marché ; (ii) définir précisément les éléments constitutifs des infractions et des personnes punissables ; (iii) déterminer les quantums des peines ; (iv) rendre effective la répression desdits comportements délictueux ; et (v) de prévoir des règles de procédure en précisant le cas échéant, le rôle et les formes d'intervention du Conseil Régional (régulateur) dans le procès pénal.

Les échanges ont permis de conclure que ce nouveau dispositif est un outil important pour la transparence et le renforcement de la sécurité des opérations sur le marché financier communautaire de l'UMOA et au-delà de l'ensemble du système financier régional.

Présentation 3 : Présentation de la méthodologie et des résultats de l'étude ainsi que l'avant-projet de Loi Uniforme

Cette présentation a été assurée par Maître Sydney DOMORAUD du Cabinet ORRICK RAMBAUD MARTEL. Après avoir rappelé la méthodologie adoptée pour conduire l'étude, il a décliné sa communication en quatre points à savoir : (i) la présentation du cadre juridique en relevant la dualité des Traités UMOA et UEMOA,

(ii) l'état des lieux de la réglementation pénale sur les infractions boursières sur la base d'une comparaison internationale, africaine et régionale à travers la revue des textes dans 11 pays ou zones économiques étudiées ; (iii) l'instauration d'une réglementation pénale uniforme au niveau de l'UMOA et (iv) la présentation ainsi que le commentaire de l'avant-projet de Loi Uniforme relative à la prévention et à la répression des infractions boursières dans l'UMOA.

En ce qui concerne le cadre juridique de l'Union, il a surtout insisté sur le processus normatif en mettant en exergue le rôle des instances décisionnelles en la matière notamment la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Conseil des Ministres, la Commission de l'UEMOA et le Parlement de l'Union.

Il a indiqué, s'agissant de la répression des infractions boursières dans l'UEMOA, que les sanctions des abus de marché sont prévues aussi bien par l'Annexe à la Convention que par le Règlement Général du Conseil Régional ; ce qui n'est pas le cas de la législation pénale interne des Etats de l'Union.

Abordant l'état des lieux de la réglementation pénale sur les infractions boursières, il a présenté le cas de plusieurs pays principalement en Europe et en Afrique. A ce sujet, il a relevé les infractions habituellement observées sur les places financières, notamment (i) le délit d'initié ; (ii) la manipulation des cours ; (iii) la communication d'information privilégiée ; (iv) la diffusion d'informations fausses ou trompeuses ; et (v) la non-déclaration de franchissement de seuil.

En dehors de ces infractions, il a particulièrement souligné que les pays de droit latin intègrent dans leurs dispositions les infractions relatives aux prestataires de services d'investissement (sociétés de bourse et OPCVM) et aux transactions sur instruments financiers. Quant aux pays anglo-saxons, leur réglementation prévoit les délits d'offres de titres au public sans publication de prospectus, les délits d'incitation frauduleuse à conclure des opérations sur titres et les délits de diffusion d'une information portant sur des transactions illégales.

S'agissant de l'instauration d'une réglementation pénale uniforme au niveau de l'UMOA, le présentateur a relevé que le Conseil des Ministres de l'UMOA est compétent pour arrêter ses dispositions. Il reviendra aux Etats de l'Union de la faire adopter en l'état par les Parlements nationaux. Cette procédure permet de respecter la souveraineté pénale des Etats et assure une uniformité dans la qualification des incriminations et sanctions dans l'Union.

En ce qui concerne l'avant-projet de Loi Uniforme proposé par le Cabinet, il s'articule autour de sept (7) titres à savoir :

- les dispositions communes ;
- la prévention des atteintes à la transparence du marché ;
- la répression des atteintes à la transparence du marché ;
- la répression des interventions illégales sur le marché financier ;
- la répression des infractions relatives à la gestion collective ;

- la coopération entre le Conseil Régional et les autorités judiciaires dans le cadre de la procédure pénale ;
- les dispositions finales.

Il a terminé sa présentation en soulevant quelques points de réflexions notamment l'articulation à opérer entre le Conseil Régional et le juge pénal dans chaque pays à l'occasion de la procédure d'instruction d'une infraction pénale, les actions du régulateur face à une situation de classement de dossier sans suite par le juge pénal et enfin les diligences à entreprendre, par les Ministres de la Justice et les Barreaux nationaux, au niveau de chaque Etat, pour faciliter l'adoption et la transposition dudit texte.

Le cabinet ORRICK a expliqué les impacts attendus de l'adoption de l'avant-projet de Loi Uniforme tant au niveau des Etats que du marché financier régional. Au niveau des Etats, il contribuera au renforcement du cadre légal de lutte contre la criminalité financière. Pour le marché, la réforme devrait contribuer à encourager l'accès des émetteurs et des épargnants à ses opportunités.

Après cette présentation, les débats ont principalement porté sur les différents articles de l'avant-projet de Loi Uniforme ainsi que les points ci-après :

1. la transaction comme mode de règlement de l'infraction pénale comme c'est le cas en matière douanière, fiscale et forestière ;
2. le positionnement du Conseil Régional en tant que partie civile ou partie jointe lors de la mise en œuvre de l'action publique ;
3. la fréquence de la commission des délits boursiers et le délai d'instruction dans les pays étudiés ;
4. les voies de recours contre les décisions du Conseil Régional ;
5. l'affectation des ressources issues des sanctions pécuniaires ;
6. l'absence de prévision de sanctions pour la tentative de commission de l'infraction ;
7. l'obligation de déclaration d'opérations suspectes ;
8. la prévision ou non de quantum des peines dans la loi ;
9. la précision relative à l'intention ou à la tentative de commission des infractions dans les différents articles de l'avant-projet de Loi.

En vue de la finalisation de l'avant-projet de Loi Uniforme, les participants ont retenu les modifications ci-après :

- Article 1 : supprimer le principe énoncé qui relève du principe général du droit pénal et y définir le champ d'application de la Loi ;
- Article 2 : distinguer la responsabilité des personnes physiques de celle des personnes morales en s'inspirant de la rédaction utilisée dans le cadre de la législation sur le blanchiment. Exclure la responsabilité pénale des personnes morales de droit public ;

- Article 3 : reformuler pour que les complices soient punis des mêmes peines que l'auteur principal ;
- Article 4 : supprimer le mot « définitivement ». Par ailleurs, reformuler l'article en soulignant que le juge pénal pourra prendre en compte les sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil Régional en lieu et place d'une imputation systématique ;
- Article 5 : élargir la déclaration d'opérations suspectes à tous les intervenants commerciaux et à la BRVM et au DC/BR. Par ailleurs, l'article devra être complété comme suit « la communication d'informations au Conseil Régional selon les formes prévues par la réglementation » ;
- Article 10 : examiner et proposer la meilleure formulation en scindant les délits d'initié et la communication d'informations privilégiées ;
- Articles 17 et 18 liés à la gestion collective : supprimer les peines privatives de liberté étant entendu que les infractions visées sont prises en charge par ailleurs dans les textes du marché ;
- Article 21 : reformuler comme suit : « Lorsque les organes de poursuite....., ils en informent sans délai le Conseil Régional » ;
- Article 23 : reformuler en supprimant « c'est en accord les juridictions nationales » ;

En vue d'éviter les difficultés d'application des articles 21, 22 et 23, il devra être clairement mentionné dans le projet de texte corrigé que le Conseil Régional a la capacité d'ester en justice pour les infractions objet de la présente Loi.

- En ce qui concerne les quantums, ils doivent être définis sans possibilité de modification par les Etats pour éviter de remettre en cause l'égalité de traitement des acteurs et des opérations sur le marché communautaire. Par ailleurs, il est plus indiqué de prévoir dans tous les cas, des échelles de sanctions dans le texte corrigé ;

En vue de la finalisation de l'avant-projet de Loi Uniforme, les participants ont retenu que le Cabinet ORRICK approfondisse les points ci-après :

1. la description de la procédure de saisine du juge pénal en permettant au Conseil Régional d'utiliser toutes les voies ;
2. la sanction des délits non expressément prévus dans les textes de base comme le franchissement de seuil ;

Au titre des évolutions, les participants ont choisi de donner la faculté au CREPMF de pouvoir transiger, le cas échéant, pour éteindre l'infraction pénale en préservant les droits de la partie civile.

Ils ont recommandé que les ressources collectées dans le cadre des sanctions pécuniaires puissent être également affectées au Fonds de Protection des Epargnants qui sera prochainement mis en place.

Les participants ont souhaité que l'application de ce texte puisse être effective à l'échéance du 31 décembre 2012.

A l'issue des travaux, les participants au séminaire ont tenu à remercier le Conseil Régional pour l'invitation qui leur a été faite de participer à ce séminaire qui entre dans le cadre de la démarche « meilleure régulation ».

Ils ont tenu à féliciter les différents présentateurs et particulièrement le Cabinet ORRICK RAMBAUD MARTEL pour le travail accompli et la clarté des exposés. Ils ont enfin témoigné leur profonde gratitude aux Autorités du Sénégal pour l'hospitalité généreuse dont ils ont été l'objet au cours de leur séjour à Dakar.

Fait à Dakar, le 25 octobre 2011