

Bruxelles, le 26.1.2021
C(2021) 339 final

RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) .../... DE LA COMMISSION

du 26.1.2021

modifiant le règlement délégué (UE) n° 667/2014 de la Commission en ce qui concerne le contenu du dossier à présenter par l'enquêteur à l'Autorité européenne des marchés financiers, le droit d'être entendu sur les décisions provisoires et le dépôt des amendes et des astreintes

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE L'ACTE DÉLÉGUÉ

L'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) est chargée de l'enregistrement et de la surveillance des référentiels centraux dans l'Union européenne. La Commission a adopté, en mars 2014, le règlement délégué (UE) n° 667/2014 concernant les règles de procédure relatives aux amendes infligées aux référentiels centraux par l'AEMF, y compris les règles relatives aux droits de la défense¹, complétant le règlement (UE) n° 648/2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux² (règlement sur les infrastructures de marché européennes ou «règlement EMIR»).

Le règlement (UE) 2019/834 du 20 mai 2019 modifiant le règlement EMIR a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 28 mai 2019³ («règlement EMIR REFIT»). S'agissant des règles de procédure relatives aux sanctions imposées aux référentiels centraux par l'AEMF, le règlement EMIR REFIT introduit plusieurs changements concernant les droits d'accès au dossier des personnes faisant l'objet d'une enquête (notamment les limites de cet accès, qui excluent les documents internes préparatoires de l'AEMF et d'autres informations confidentielles), le montant des amendes et des astreintes que l'AEMF peut infliger aux référentiels centraux et les droits de la défense.

En particulier, en ce qui concerne les droits de la défense, le règlement EMIR REFIT donne à l'AEMF la possibilité d'adopter des décisions provisoires pour imposer certaines mesures de surveillance aux personnes faisant l'objet d'une procédure, sans les entendre préalablement, lorsqu'une action urgente est nécessaire pour prévenir tout dommage important et imminent au système financier ou à l'intégrité, à la transparence, à l'efficacité et au bon fonctionnement des marchés financiers, notamment la stabilité et l'exactitude des données communiquées à un référentiel central. Le règlement EMIR REFIT prévoit que l'AEMF entend la personne faisant l'objet de la procédure dès que possible après l'adoption d'une décision provisoire.

Afin d'adapter la règle de procédure existante pour tenir compte des changements introduits par le règlement EMIR REFIT, la présente proposition modifie le règlement délégué (UE) n° 667/2014 sur les règles de procédure relatives aux amendes infligées aux référentiels centraux par l'AEMF, prévues à l'article 65, paragraphe 7, du règlement EMIR.

L'acte délégué doit être adopté conformément à l'article 82 du règlement EMIR et à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. CONSULTATION AVANT L'ADOPTION DE L'ACTE

Aspects procéduraux

Le 24 septembre 2019, la Commission a demandé à l'AEMF de lui donner son point de vue («avis technique») sur un acte délégué de la Commission précisant davantage les règles de procédure relatives aux sanctions imposées aux contreparties centrales de pays tiers, à adopter en vertu de l'article 25 *decies*, paragraphe 7, du règlement EMIR. Cette demande d'avis technique portait également sur de possibles modifications du règlement délégué (UE) n° 667/2014 concernant des règles de procédure relatives aux amendes infligées aux référentiels centraux par l'AEMF, y compris des règles relatives aux droits de la défense et

¹ JO L 179 du 19.6.2014, p. 31.

² JO L 201 du 27.7.2012, p. 1.

³ JO L 141 du 29.5.2019, p. 42.

des dispositions temporelles, pour tenir compte des modifications apportées au règlement EMIR par le règlement EMIR REFIT.

L'AEMF a procédé à une consultation publique sur son projet d'avis technique du 13 décembre 2019 au 18 janvier 2020. Cinq participants à la consultation ont rendu un avis public et un participant a répondu de manière confidentielle. Les réponses non confidentielles à la consultation ont été publiées sur le site web de l'AEMF⁴. L'AEMF a adopté la version finale de son avis technique le 31 mars 2020.

Entre le 28 septembre et le 12 octobre 2020, la Commission a consulté par écrit le groupe d'experts du Comité européen des valeurs mobilières (CEVM) sur le contenu provisoire du présent acte délégué. Le groupe d'experts du CEVM est composé de représentants des États membres, de la Banque centrale européenne, du secrétariat de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen et de l'AEMF. La Commission n'a reçu aucune observation de la part des membres du groupe d'experts du CEVM sur sa proposition d'approche.

Position des parties prenantes

Dans la mesure où elle est pertinente pour la modification des règles de procédure relatives aux sanctions imposées par l'AEMF aux référentiels centraux, les participants étaient généralement d'accord avec la proposition de l'AEMF ou ne s'y opposaient pas.

La principale proposition faite par l'AEMF concerne l'introduction d'une nouvelle procédure pour l'adoption des décisions provisoires. Cette procédure devrait permettre à l'AEMF d'adopter une mesure de surveillance sans entendre préalablement les personnes concernées lorsqu'une action urgente est nécessaire pour prévenir tout dommage important et imminent au système financier ou pour prévenir tout dommage important et imminent à l'intégrité, à la transparence, à l'efficacité et au bon fonctionnement des marchés financiers, notamment la stabilité et l'exactitude des données communiquées à un référentiel central.

Bien que les raisons qui conduisent à l'adoption d'une décision provisoire, de même que la nature des mesures de surveillance susceptibles d'être adoptées par l'AEMF, soient légèrement différentes dans le cas d'une contrepartie centrale de pays tiers et dans le cas d'un référentiel central, l'AEMF propose d'aligner les règles de procédure relatives à l'adoption de décisions provisoires à l'égard des référentiels centraux sur celles applicables aux contreparties centrales de pays tiers.

Un participant a fait valoir que le pouvoir de l'AEMF d'adopter des décisions provisoires sans entendre préalablement les personnes concernées ne devrait pas avoir d'incidence sur le droit d'être entendu par l'enquêteur. Un participant a proposé que l'accès au dossier ait lieu dès que possible, et avant l'adoption d'une décision provisoire par l'AEMF, pour laisser autant de temps que possible aux personnes concernées pour préparer leur défense. Des participants ont également demandé des éclaircissements en ce qui concerne la signification du terme «dommage important et imminent».

Il convient d'observer que le pouvoir conféré à l'AEMF d'adopter des décisions provisoires sans entendre les personnes concernées est prévu par le règlement EMIR. Afin de prévenir tout dommage important et imminent aux systèmes financiers, le règlement EMIR prévoit une exception à la règle générale selon laquelle les personnes concernées doivent être entendues avant l'adoption d'une décision. Pour garantir l'efficacité de la procédure et l'effectivité du pouvoir conféré à l'AEMF d'adopter des décisions provisoires, la Commission partage l'avis

⁴

<https://www.esma.europa.eu/press-news/consultations/consultation-ccp-penalties#TODO>

de l'AEMF selon lequel cette exception devrait aussi s'appliquer au droit d'être entendu par l'enquêteur.

La Commission note également que le règlement EMIR prévoit que l'AEMF donne la possibilité aux personnes concernées d'être entendues dès que possible après l'adoption de la décision provisoire. À cet égard, la Commission est d'accord avec la proposition de l'AEMF d'autoriser l'accès au dossier dès que l'enquêteur a présenté ses conclusions à l'AEMF et, éventuellement, avant que l'AEMF adopte sa décision provisoire. L'accès au dossier à ce stade permettrait aux personnes concernées de préparer et de présenter des observations à l'AEMF plus rapidement que si l'accès au dossier était accordé uniquement après que l'AEMF a adopté sa décision provisoire. Afin de ne pas réduire l'efficacité de la procédure et l'effectivité du pouvoir conféré à l'AEMF d'adopter des décisions provisoires, la Commission convient également que l'accès au dossier ne devrait pas suspendre le pouvoir de l'AEMF d'adopter la décision provisoire.

S'agissant de la signification des termes «dommage important et imminent» aux systèmes financiers, la Commission souligne que le contexte dans lequel l'AEMF peut adopter des décisions provisoires est défini par les colégislateurs dans le règlement EMIR. Il n'y a pas lieu de le définir plus précisément dans l'acte délégué.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE L'ACTE DÉLÉGUÉ

L'article 1^{er} prévoit les modifications suivantes du règlement délégué (UE) n° 667/2014:

- le dossier complet à présenter par l'enquêteur à l'AEMF, comprenant son exposé des conclusions et une copie de l'exposé des conclusions sur la base duquel la personne faisant l'objet de l'enquête a été entendue;
- la procédure encadrant le droit d'être entendu par l'AEMF en cas de décision provisoire;
- si plusieurs amendes ou astreintes sont perçues parallèlement par l'AEMF, le comptable de l'AEMF veille à ce qu'elles soient déposées sur des comptes ou sous-comptes distincts.

L'article 2 établit la date d'entrée en vigueur du règlement délégué modificatif.

4. ANALYSE D'IMPACT

Conformément à l'article 64, paragraphe 7, du règlement EMIR, la Commission doit adopter des règles de procédure pour l'exercice du pouvoir d'infliger des amendes ou des astreintes, y compris des dispositions relatives aux droits de la défense, des dispositions temporelles ainsi que des dispositions concernant la perception des amendes ou des astreintes, et elle doit adopter des règles détaillées concernant les délais de prescription pour l'imposition et l'exécution des sanctions.

La Commission a pleinement tenu compte des observations reçues, notamment l'avis technique de l'AEMF, les réponses à la consultation publique de l'AEMF et l'avis du groupe d'experts du CEVM. Sur cette base, la Commission propose l'adoption au titre de l'article 64, paragraphe 7, du règlement EMIR de l'acte délégué modifiant le règlement délégué (UE) n° 667/2014 sur les règles de procédure relatives aux amendes infligées aux référentiels centraux par l'AEMF, y compris les règles relatives aux droits de la défense.

Il n'a pas été préparé d'analyse d'impact distincte pour plusieurs raisons.

D'une part, les principes clés des règles de procédure relatives aux sanctions imposées aux référentiels centraux par l'AEMF sont énoncés aux articles 62 à 68 du règlement EMIR. L'évaluation des différentes options stratégiques a déjà été réalisée par les colégislateurs dans le cadre de l'approbation du règlement EMIR et de ses modifications ultérieures par le règlement EMIR REFIT.

D'autre part, les modifications du règlement délégué (UE) n° 667/2014 proposées dans le présent acte délégué portent uniquement sur des aspects procéduraux, précisant davantage les règles établies dans le règlement EMIR. Ces modifications concernent le contenu du dossier à transmettre par l'enquêteur à l'AEMF, le droit d'être entendu par l'enquêteur et par l'AEMF en cas de décision provisoire de l'AEMF, ainsi que d'autres modifications visant à aligner ces règles de procédure sur celles applicables aux contreparties centrales de pays tiers. À ce titre, ces modifications ont une incidence limitée sur les coûts pour les personnes qui font l'objet d'une enquête ou d'une procédure.

La Commission a étroitement suivi l'avis technique de l'AEMF. Néanmoins, la présente section présente les options stratégiques examinées par la Commission.

Contenu du dossier à présenter par l'enquêteur à l'AEMF

Dans un souci de transparence, l'enquêteur devrait toujours être tenu d'inclure dans le dossier qu'il présente à l'AEMF la version finale de l'exposé des conclusions mais aussi sa version initiale, sur la base de laquelle les personnes concernées ont présenté des observations. Cette obligation devrait s'appliquer quelle que soit l'ampleur des différences entre les deux versions.

Décisions provisoires

Le pouvoir conféré à l'AEMF d'adopter des décisions provisoires sans entendre les personnes concernées est prévu par le règlement EMIR. Afin de prévenir tout dommage important et imminent aux systèmes financiers, le règlement EMIR prévoit une exception à la règle générale selon laquelle les personnes concernées doivent être entendues avant l'adoption d'une décision. Pour garantir l'efficacité de la procédure et l'effectivité du pouvoir conféré à l'AEMF d'adopter des décisions provisoires, la Commission partage l'avis de l'AEMF selon lequel cette exception devrait s'appliquer au droit d'être entendu par l'enquêteur.

Le règlement EMIR prévoit que l'AEMF donne la possibilité aux personnes concernées d'être entendues dès que possible après l'adoption de la décision provisoire. À cet égard, la Commission est d'accord avec la proposition de l'AEMF d'autoriser l'accès au dossier dès que l'enquêteur a présenté ses conclusions à l'AEMF et, éventuellement, avant que l'AEMF adopte sa décision provisoire. L'accès au dossier à ce stade permettrait aux personnes concernées de préparer et présenter des observations à l'AEMF plus rapidement que si l'accès au dossier était accordé uniquement après que l'AEMF a adopté sa décision. Afin de ne pas réduire l'efficacité de la procédure et l'effectivité du pouvoir conféré à l'AEMF d'adopter des décisions provisoires, la Commission convient également que l'accès au dossier ne devrait pas suspendre le pouvoir de l'AEMF d'adopter la décision provisoire.

S'agissant de la signification des termes «dommage important et imminent» aux systèmes financiers, le contexte dans lequel l'AEMF peut adopter des décisions provisoires est défini par les colégislateurs dans le règlement EMIR. Il n'y a pas lieu de le définir plus précisément dans l'acte délégué.

5. INCIDENCES BUDGÉTAIRES DE L'ACTE DÉLÉGUÉ

Les amendes et les astreintes perçues par l'AEMF auprès des référentiels centraux ne constituent pas des recettes de l'AEMF au sens de l'article 62 du règlement (UE) n° 1095/2010. Les amendes et les astreintes perçues par l'AEMF devraient être transférées à la Commission et inscrites au budget de l'Union européenne sous le chapitre des recettes générales.

RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) .../... DE LA COMMISSION

du 26.1.2021

modifiant le règlement délégué (UE) n° 667/2014 de la Commission en ce qui concerne le contenu du dossier à présenter par l'enquêteur à l'Autorité européenne des marchés financiers, le droit d'être entendu sur les décisions provisoires et le dépôt des amendes et des astreintes

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux⁵, et notamment son article 64, paragraphe 7,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) n° 648/2012 a été modifié par le règlement (UE) 2019/834 du Parlement européen et du Conseil⁶. Ces modifications portaient, entre autres, sur la définition des contreparties financières, le droit d'accès au dossier d'enquête par les personnes faisant l'objet d'une enquête, les amendes à payer par un référentiel central qui a, délibérément ou par négligence, commis une des infractions énumérées à l'annexe I du règlement (UE) n° 648/2012, et le droit des personnes susceptibles de faire l'objet d'une astreinte à être entendues.
- (2) Le règlement délégué (UE) n° 667/2014 de la Commission⁷ a été adopté sur la base de l'article 64, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 648/2012 et porte sur les règles de procédure relatives aux sanctions imposées aux référentiels centraux par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), y compris les règles relatives aux droits de la défense. Étant donné que les modifications introduites par le règlement (UE) 2019/834 dans le règlement (UE) n° 648/2012 concernent lesdites règles de procédure, il est nécessaire de veiller à ce que ces modifications soient également intégrées dans le règlement délégué (UE) n° 667/2014.
- (3) Il est important de garantir la transparence entre l'enquêteur désigné par l'AEMF conformément à l'article 64 du règlement (UE) n° 648/2012 et l'AEMF elle-même. Cette transparence exige que le dossier de l'enquêteur contienne les observations

⁵ JO L 201 du 27.7.2012, p. 1.

⁶ Règlement (UE) 2019/834 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 en ce qui concerne l'obligation de compensation, la suspension de l'obligation de compensation, les obligations de déclaration, les techniques d'atténuation des risques pour les contrats dérivés de gré à gré non compensés par une contrepartie centrale, l'enregistrement et la surveillance des référentiels centraux et les exigences applicables aux référentiels centraux (JO L 141 du 28.5.2019, p. 42).

⁷ Règlement délégué (UE) n° 667/2014 de la Commission du 13 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil par des règles de procédure relatives aux amendes infligées aux référentiels centraux par l'Autorité européenne des marchés financiers, y compris des règles relatives aux droits de la défense et des dispositions temporelles (JO L 179 du 19.6.2014, p. 31).

présentées par les personnes faisant l'objet de l'enquête et l'exposé des conclusions sur la base duquel ces personnes ont présenté leurs observations.

- (4) Conformément à l'article 67, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 648/2012, lorsqu'une action urgente est nécessaire, l'AEMF a la possibilité d'adopter des décisions provisoires sans entendre préalablement les personnes qui font l'objet de l'enquête ou de la procédure. Afin de garantir l'effectivité du pouvoir conféré à l'AEMF d'adopter des décisions provisoires, les personnes faisant l'objet d'une enquête ne devraient pas avoir le droit d'accéder au dossier ou d'être entendues avant que l'enquêteur présente le dossier contenant ses conclusions à l'AEMF ou avant que l'AEMF adopte sa décision provisoire. Toutefois, pour respecter les droits de la défense, les personnes faisant l'objet d'une enquête devraient avoir le droit d'accéder au dossier dès que l'enquêteur a présenté à l'AEMF le dossier contenant son exposé des conclusions, et le droit d'être entendues dès que possible après que l'AEMF a adopté sa décision provisoire.
- (5) Conformément à l'article 68, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 648/2012, les montants correspondant aux amendes et aux astreintes perçues par l'AEMF doivent être affectés au budget général de l'Union. Les amendes et les astreintes perçues par l'AEMF devraient être déposées sur un compte rémunéré jusqu'à ce qu'elles soient définitivement acquises. Pour chaque décision infligeant des amendes ou des astreintes, les montants perçus par l'AEMF devraient être déposés sur un compte ou sous-compte distinct pour en garantir la traçabilité jusqu'à ce que la décision devienne définitive.
- (6) Il y a lieu de modifier le règlement délégué (UE) n° 667/2014 en conséquence.
- (7) Afin de permettre l'exercice effectif immédiat, par l'AEMF, de ses pouvoirs de surveillance et de contrôle d'application, le présent règlement devrait entrer en vigueur d'urgence,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement délégué (UE) n° 667/2014 est modifié comme suit:

- 1) À l'article 3, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:
«1. Le dossier complet à présenter par l'enquêteur à l'AEMF comprend les documents suivants:
 - a) l'exposé des conclusions et une copie de l'exposé des conclusions adressé à la personne faisant l'objet de l'enquête;
 - b) une copie des observations écrites formulées par la personne faisant l'objet de l'enquête;
 - c) le procès-verbal des auditions.».
- 2) L'article 3 *bis* suivant est inséré:

Droit d'être entendu par l'AEMF sur les décisions provisoires imposant des mesures de surveillance

1. Par dérogation aux articles 2 et 3, la procédure définie dans le présent article s'applique lorsque l'AEMF adopte des décisions provisoires en vertu de l'article 67, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 648/2012.

2. L'enquêteur présente à l'AEMF le dossier contenant ses conclusions et fait immédiatement part de ses conclusions à la personne qui fait l'objet de l'enquête, mais sans lui offrir la possibilité de présenter des observations. L'exposé des conclusions de l'enquêteur décrit les faits susceptibles de constituer une ou plusieurs des infractions énumérées à l'annexe I du règlement (UE) n° 648/2012, y compris toute circonstance aggravante ou atténuante.

Lorsque la demande lui en est faite, l'enquêteur permet à la personne qui fait l'objet de l'enquête d'accéder au dossier.

3. Si l'AEMF estime qu'il apparaît que les faits décrits dans l'exposé des conclusions de l'enquêteur ne constituent pas une infraction énumérée à l'annexe I du règlement (UE) n° 648/2012, elle décide de clore l'enquête et notifie cette décision à la personne faisant l'objet de l'enquête.

4. Lorsque l'AEMF décide que la personne faisant l'objet de l'enquête a commis une ou plusieurs des infractions énumérées à l'annexe I du règlement (UE) n° 648/2012 et adopte une décision provisoire lui imposant des mesures de surveillance visées à l'article 73, paragraphe 1, points a), c) et d), du règlement (UE) n° 648/2012, elle notifie immédiatement cette décision provisoire à ladite personne.

L'AEMF fixe un délai raisonnable à la personne faisant l'objet de l'enquête pour présenter des observations écrites sur la décision provisoire. L'AEMF n'est pas tenue de prendre en considération les observations écrites reçues après l'expiration de ce délai.

Lorsque la demande lui en est faite, l'AEMF permet aux personnes qui font l'objet de l'enquête d'accéder au dossier.

L'AEMF peut inviter les personnes qui font l'objet de l'enquête à participer à une audition. Lesdites personnes peuvent être assistées par leurs conseillers juridiques ou par d'autres personnes qualifiées admises par l'AEMF. Les auditions ne sont pas publiques.

5. L'AEMF entend la personne qui fait l'objet de l'enquête et adopte une décision finale dès que possible après l'adoption de la décision provisoire.

Si l'AEMF estime, sur la base d'un dossier complet et après avoir entendu la personne qui fait l'objet de l'enquête, que ladite personne a commis une ou plusieurs des infractions énumérées à l'annexe I du règlement (UE) n° 648/2012, elle adopte une décision confirmative imposant une ou plusieurs des mesures de surveillance visées à l'article 73, paragraphe 1, points a), c) et d), du règlement (UE) n° 648/2012. L'AEMF notifie immédiatement cette décision à la personne concernée.

Lorsque l'AEMF adopte une décision finale qui ne confirme pas la décision provisoire, la décision provisoire est réputée abrogée.»

3) L'article 8 est modifié comme suit:

a) le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les montants des amendes et des astreintes perçus par l'AEMF sont déposés sur un compte rémunéré ouvert par le comptable de l'AEMF jusqu'à ce qu'ils soient définitivement acquis. Si plusieurs amendes ou astreintes sont perçues parallèlement par l'AEMF, le comptable de l'AEMF veille à ce qu'elles soient déposées sur des comptes ou sous-comptes distincts. Les montants perçus ne sont pas inscrits au budget de l'AEMF ni enregistrés comme montants budgétaires.»;

b) le troisième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Le comptable de l'AEMF fait régulièrement rapport à l'ordonnateur de la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux de la Commission européenne sur le montant des amendes et des astreintes infligées et sur leur statut.».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 26.1.2021

Par la Commission
La présidente
Ursula VON DER LEYEN