



**La Commission
des sanctions**

**DÉCISION DE LA COMMISSION DES SANCTIONS
À L'EGARD DE BNP PARIBAS SA**

La 1ère section de la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ;

Vu le Code monétaire et financier, notamment ses articles L. 412-1, L. 533-4, L. 621-8, et L. 621-15, dans leur version en vigueur à l'époque des faits, ainsi que ses articles R. 621-5 à R. 621-7 et R. 621-38 à R. 621-40 ;

Vu le Règlement général de l'AMF, notamment ses articles 321-23, 321-24, 321-46, 321-48 et 332-6 dans leur rédaction en vigueur à l'époque des faits ;

Vu la notification de griefs en date du 22 mai 2007 adressée à BNP PARIBAS SA ;

Vu la décision du 10 août 2007 du Président de la Commission des sanctions désignant M. Jean-Pierre HELLEBUYCK, Membre de la Commission des sanctions, en qualité de Rapporteur ;

Vu les observations écrites présentées par BNP PARIBAS SA, reçues à l'AMF le 7 septembre 2007 ;

Vu la décision du 12 février 2008 du Président de la Commission des sanctions désignant M. Jean-Claude HANUS, Membre de la Commission des sanctions, en qualité de Rapporteur en remplacement de M. Jean-Pierre HELLEBUYCK ;

Vu le rapport de M. Jean-Claude HANUS en date du 22 juillet 2008 ;

- Vu la lettre de convocation à la séance de la Commission des sanctions du 11 septembre 2008 auxquelles était annexé le rapport signé du Rapporteur, adressée à BNP PARIBAS SA le 22 juillet 2008 ;
- Vu les observations en réponse au rapport du Rapporteur présentées par Maîtres Sibylle LOYRETTE et Jean-Guillaume de TOCQUEVILLE d'HEROUVILLE pour le compte de BNP PARIBAS SA reçues par l'AMF le 13 août 2008 ;
- Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu au cours de la séance du 11 septembre 2008 :

- M. Jean-Claude HANUS en son rapport ;
- Mme Catherine LE RUDULIER, Commissaire du Gouvernement, qui a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler ;
- Maîtres Sibylle LOYRETTE et Jean-Guillaume de TOCQUEVILLE d'HEROUVILLE, conseils de BNP PARIBAS SA ;
- M. Vivien LEVY-GARBOUA, responsable de la conformité et de la coordination du contrôle interne du groupe BNP PARIBAS, représentant BNP PARIBAS SA en vertu d'un pouvoir délivré par M. Baudouin PROT, Administrateur Directeur général de BNP PARIBAS SA, assisté de MM. Jean-Pierre LEGUAY et Jean-Pierre FALGAS, respectivement responsable de l'audit et responsable de la conformité du pôle BDDF (Banque de détail en France) de BNPP ;
- M. Bruno GIZARD, représentant le Collège de l'Autorité des Marchés Financiers ;

les personnes mises en cause ayant pris la parole en dernier.

I. FAITS ET PROCEDURE

Le groupe EDF (« **EDF** ») a procédé à l'ouverture minoritaire de son capital et a été introduit en bourse le 21 novembre 2005, ses actions devenant, à compter de cette date, négociables sur l'Eurolist d'Euronext Paris.

Dans les jours qui ont suivi cette admission, la presse s'est fait l'écho de plusieurs incidents dans le processus de commercialisation des actions EDF auprès du public et le service de médiation de l'Autorité des marchés financiers a reçu un nombre significatif de réclamations de personnes physiques qui avaient constaté des « *souscriptions abusives* » effectuées sans leur accord exprès.

Ces éléments ont conduit au lancement par l'AMF d'une procédure de contrôle portant sur la manière dont les actions EDF avaient été commercialisées lors de cette opération de privatisation, notamment par les réseaux bancaires de BNP PARIBAS SA (« **BNPP** »).

Préalablement au contrôle sur place par le Service du Contrôle des Prestataires et des Infrastructures de Marché de l'AMF (« **CPIM** »), le Secrétaire général adjoint de l'AMF a demandé à BNPP, par lettre du 19 décembre 2005, de procéder à un contrôle interne. La réponse a été transmise par BNPP à l'AMF le 20 janvier 2006.

Un contrôle sur place a ensuite été conduit par le CPIM afin d'apprécier le respect par BNPP de ses obligations professionnelles dans le cadre de la commercialisation des actions EDF auprès du public intervenue entre le 28 octobre 2005 et le 17 novembre 2005. Pour sélectionner les agences contrôlées, les 5 départements ayant le plus contribué au placement ont été identifiés à partir de fichiers de souscription transmis par BNPP et les 2 principales agences de chaque département ont été retenues, exception faite de Paris où 3 agences ont été sélectionnées. Le CPIM a examiné les fichiers de souscription en retenant ceux ayant pris en charge un nombre significatif de souscriptions ou dont la proportion de souscriptions multiples apparaissait singulièrement importante. A l'issue de ce processus, onze agences de BNPP ont été sélectionnées aux fins d'être contrôlées par le CPIM.

Selon les conclusions du rapport de contrôle, établi le 29 septembre 2006 par le CPIM, relatif au respect des obligations professionnelles par BNPP dans le cadre de l'offre à prix ouvert de la société EDF (« **le Rapport de contrôle** »), BNPP aurait méconnu plusieurs dispositions du Règlement général de l'AMF.

Par lettre du 8 novembre 2006, le Secrétaire général de l'AMF a adressé à BNPP le Rapport de contrôle.

Par lettre recommandée avec demande d'avis de réception du 11 décembre 2006, BNPP a adressé au Secrétaire général de l'AMF ses observations en réponse au Rapport de contrôle sur le déroulement de l'offre à prix ouvert (« OPO ») d'EDF chez BNPP.

Par lettre recommandée avec demande d'avis de réception du 22 mai 2007, le Président de l'AMF, sur décision prise par la Commission spécialisée n° 3 du Collège de l'AMF le 24 avril 2007 après examen du Rapport de contrôle, a notifié à BNPP, représentée par son Directeur Général, M. Baudouin PROT, les griefs qui lui étaient reprochés, en l'informant, d'une part, de la transmission des lettres de notification au Président de la Commission des sanctions pour attribution et désignation d'un Rapporteur et, d'autre part, du délai d'un mois dont elle disposait pour présenter des observations écrites en réponse aux griefs énoncés dans cette lettre, ainsi que de la possibilité de se faire assister de toute personne de son choix et de prendre connaissance des pièces du dossier dans les locaux de l'AMF.

Sont ainsi reprochées à BNPP :

1. l'absence de présentation des instructions des clients pour 64 % des souscriptions contrôlées et 70 % des ordres de vente contrôlés ;
2. la commercialisation des titres EDF par BNPP auprès de ses clients avant que le prospectus ait reçu le visa de l'AMF ;
3. les atteintes portées aux règles de protection des clients et, notamment, par le biais d'un ciblage de clientèle « *peu discriminant* » (« *phoning de masse* »), de l'existence de souscriptions décorréliées du patrimoine des clients et de l'incitation aux opérations d'aller-retour rapide dans le document intitulé « *Petit mémento EDF à l'attention des nouveaux commerciaux* » ;
4. l'absence de moyens suffisants pour assurer le contrôle des activités exercées par BNPP.

Par lettre du 22 mai 2007, le Président de l'AMF, en application de l'article R. 621-38 du Code monétaire et financier, a informé le Président de la Commission des sanctions de la décision prise par la Commission spécialisée n° 3 du Collège de l'AMF de procéder aux notifications de griefs sur le fondement du Rapport de contrôle du CPIM.

Des observations écrites, en réponse aux griefs notifiés, ont été présentées par BNPP et reçues à l'AMF le 7 septembre 2007.

Le Président de la Commission des sanctions a désigné M. Jean-Pierre HELLEBUYCK en qualité de Rapporteur, par décision du 10 août 2007. Ce dernier a avisé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception du 23 août 2007 BNPP, représentée par son Directeur Général, M. Baudouin PROT, de sa désignation en qualité de Rapporteur, en lui rappelant la possibilité d'être entendue, à sa demande, dans les locaux de l'AMF, en application de l'article R. 621-39 du Code monétaire et financier.

Par décision du 12 février 2008, le Président de la Commission des sanctions a désigné M. Jean-Claude HANUS en qualité de Rapporteur, en remplacement de M. Jean-Pierre HELLEBUYCK, M. Jean-Claude HANUS ayant informé BNPP par lettre du 20 février 2008 de sa désignation.

Le 22 juillet 2008, M. Jean-Claude HANUS a déposé son rapport qui a été adressé à BNPP par lettre recommandée avec demande d'avis de réception du 22 juillet 2008, portant également convocation à la séance de la Commission des sanctions, le 11 septembre 2008.

Le 31 juillet 2008, M. Baudouin PROT a informé qu'il se ferait représenter à la séance par M. Vivien LEVY-GARBOUA, Responsable de la conformité et de la coordination du Contrôle interne du Groupe.

Le 13 août 2008, BNPP a présenté ses observations en réponse au rapport du Rapporteur.

II. MOTIFS

SUR LES TEXTES APPLICABLES

Considérant que les dispositions de l'article 332-6 du Règlement général de l'AMF, applicables à l'époque des faits, sont aujourd'hui reprises intégralement par l'article 322-6 du Règlement général de l'AMF qui n'ajoute pas de disposition plus douce ; qu'il sera en conséquence fait application en l'espèce de l'article 332-6 du Règlement général de l'AMF, dans sa version applicable à l'époque des faits ;

Considérant que les dispositions des articles 321-24, 321-46, 321-48 et 321-23 du Règlement général de l'AMF, applicables à l'époque des faits, sont, en substance, reprises aujourd'hui respectivement par les articles 314-3, 314-33, 314-4 et 313-1 du Règlement général de l'AMF, qui ne contiennent pas de dispositions plus douces ; qu'il sera en conséquence fait application en l'espèce des articles 321-24, 321-46, 321-48 et 321-23 du Règlement général de l'AMF dans leur version applicable à l'époque des faits ;

Considérant qu'il sera fait application des dispositions des articles L. 412-1 et L. 621.8 du Code monétaire et financier et de l'article 212-26 du Règlement général de l'AMF dans leur version applicable à l'époque des faits qui n'a pas été modifiée depuis ;

Considérant que les dispositions de l'article L. 533-4 du Code monétaire et financier, applicables à l'époque des faits sont, en substance, reprises par l'article L. 533-11 du Code monétaire et financier, qui ne contient pas de disposition plus douce ; qu'il sera en conséquence fait application en l'espèce de l'article L. 533-4 du Code monétaire et financier dans sa version applicable à l'époque des faits ;

SUR LES GRIEFS

1. Sur le grief tiré de l'absence de justification des instructions de nombreux clients

Considérant qu'aux termes de l'article 332-6 du Règlement général de l'AMF dans ses dispositions applicables à l'époque des faits, « *le teneur de compte conservateur s'assure que, sauf application d'une disposition légale ou réglementaire contraire, tout mouvement d'instruments financiers affectant le compte d'un titulaire se réalise exclusivement sur instruction de celui-ci ou de son représentant ou, en cas de mutation, d'un tiers habilité* » et que ces dispositions impliquent qu'un teneur de compte doit être en mesure de justifier, par tous moyens appropriés, qu'il a agi sur instruction de son client ;

Considérant que, pour définir le périmètre de sa mission de contrôle au sein de BNPP, le CPIM a, à partir des fichiers de souscription transmis par cette banque, sélectionné les 5 départements ayant le plus contribué au placement des titres EDF et, à l'intérieur de ceux-ci, les deux principales agences, trois agences étant toutefois retenues pour Paris ; que BNPP ne conteste pas que lors du contrôle des 11 agences ainsi sélectionnées pour constituer cet échantillon représentatif et pour le segment de clientèle retenu, elle n'a pas, pour 64 % des souscriptions et pour 70 % des opérations de revente de titres EDF enregistrées lors de la première semaine de cotation du titre, été en mesure de justifier de l'existence d'instructions des clients ; qu'ainsi la méconnaissance de l'article 332-6 du Règlement général de l'AMF est établie ;

2. Sur le grief tiré de la mise en place d'une procédure de commercialisation préalable à la délivrance du visa de l'AMF

Considérant qu'en application des articles L. 412-1 et L. 621-8 du Code monétaire et financier, et de l'article 212-26 du Règlement général de l'AMF, avant de lancer une opération par appel public à l'épargne, l'entité qui y procède doit, au préalable, publier et tenir à la disposition de toute personne intéressée un document destiné à l'information du public revêtu du visa préalable de l'AMF ;

Considérant que, si, en prévision d'une éventuelle opération d'ouverture du capital d'EDF, BNPP a, dès le 12 septembre 2005 - alors que la période officielle de réservation de l'OPO-EDF n'était pas encore ouverte et que ce n'est que le 28 octobre 2005 que l'AMF a donné son visa - mis en place une procédure afin de recueillir les intentions des clients sur l'acquisition de titres EDF, une telle pratique n'est par elle-même constitutive d'aucun manquement ;

Considérant en revanche qu'il ressort des pièces du dossier (notamment cotes 123 à 128) qu'au moins pour une des agences contrôlées, BNPP ne s'est pas bornée à recueillir ainsi l'intention de ses clients mais, dès le début du mois de septembre, a diffusé et recueilli après signature des documents imprimés sur lesquels figuraient l'en-tête et le logo de BNPP, intitulés « réservation d'actions Electricité de France », qui donnaient mandat de réservation et de souscription et comportaient une mention selon laquelle le signataire avait pris connaissance du prospectus visé par l'AMF, et ce alors que, comme il vient d'être dit, les dates (comprises entre le 10 septembre et le 1^{er} octobre) auxquelles ces documents ont été signés par les clients sont très antérieures à la délivrance effective, le 28 octobre 2005, du visa ;

Considérant que si BNPP fait valoir que de tels errements sont demeurés très ponctuels et qu'ils ne peuvent s'expliquer que par une initiative prise au plan local, leur existence avérée révèle, à tout le moins, que le dispositif de contrôle et de conformité de BNPP n'a pas été adapté aux efforts de commercialisation qu'appelait l'ampleur de l'opération EDF et qui ont été effectivement mis en oeuvre ;

3. Sur le grief relatif aux règles de protection des clients

Considérant qu'aux termes de l'article L. 533-4, 4° du Code monétaire et financier, pèse sur les prestataires de services d'investissement le devoir de « *s'enquérir de la situation financière de leurs clients, de leur expérience en matière d'investissement et de leurs objectifs en ce qui concerne les services demandés* », afin que les services fournis soient en adéquation avec les besoins et les objectifs des clients ; que les articles 321-46 et 321-48 du Règlement général de l'AMF viennent préciser cette obligation, prévoyant que l'évaluation doit porter sur « *la maîtrise des opérations envisagées et des risques que ces opérations peuvent comporter* », et doit « *tenir compte de la situation financière du client, de son expérience en matière d'investissement et de ses objectifs en ce qui concerne les services demandés* », les informations ainsi collectées devant périodiquement être mises à jour ; qu'enfin l'article L. 533-4, 1°, 2° et 5° du Code monétaire et financier et l'article 321-24, 1^{er} et 3^{ème} alinéas du Règlement général de l'AMF portent obligation aux prestataires de services d'investissement d'agir avec équité, loyauté et dans l'intérêt de leurs clients, et de leur fournir les informations utiles ;

Considérant que le « petit memento à l'attention des nouveaux commerciaux » établi, sous forme de questions/réponses, à l'occasion de l'ouverture du capital d'EDF, envisageait notamment l'hypothèse de clients qui, intéressés par le placement de titres, feraient état de ce qu'ils n'avaient pas de fonds disponibles ; qu'il suggérait de répondre que cette situation n'était pas un obstacle à la souscription compte tenu de la possibilité de revendre les titres dès les premiers jours de la cotation ; qu'il précisait, en outre, à l'aide d'un exemple, que le produit de la revente serait crédité sur le compte du client avant que le montant de l'acquisition lui soit débité ; qu'une telle réponse qui n'était assortie d'aucune nuance, précaution ou mise en garde, ne tenait pas compte du risque tenant - même dans le cas d'EDF - à une baisse du cours de l'action lors des premières cotations et n'était pas adaptée à la situation du client telle que révélée par sa question ; que c'est par suite en méconnaissance des dispositions précitées, et sans que se soit exercé le contrôle qu'appelait une telle initiative, que ce « memento » a été diffusé à l'ensemble des agences de la Direction Régionale du Bassin Parisien ;

4. Sur le grief tiré de la faiblesse du contrôle d'investissement

Considérant que si, selon la notification de griefs, les dysfonctionnements relevés « *feraient apparaître que BNPP n'aurait pas disposé, au moment des faits, de moyens suffisants pour assurer le contrôle des activités qu'elle exerçait* », contrevenant ainsi notamment à l'article 321-23 du Règlement général de l'AMF, aucun élément du dossier n'établit la matérialité d'un manquement autre que ceux ayant pu concourir aux pratiques sanctionnées au titre des griefs précédents ; que par suite le grief doit être écarté ;

III SUR LA SANCTION

Considérant qu'il résulte de l'article L. 621-15 du Code monétaire et financier dans sa version applicable à l'époque des faits qu'une sanction peut être prononcée par la Commission des sanctions à l'encontre des prestataires de services d'investissement au titre de tout manquement à leurs obligations professionnelles définies par les lois, Règlements et règles professionnelles approuvées par l'Autorité des marchés financiers, les sanctions applicables étant « *l'avertissement, le blâme, l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des services fournis ; la commission des sanctions peut prononcer soit à la place, soit en sus de ces sanctions une sanction pécuniaire dont le montant ne peut être supérieur à 1,5 million d'euros ou au décuple du montant des profits éventuellement réalisés* » ;

Considérant, en premier lieu, que BNPP fait valoir que la décision de lui infliger ou non une sanction et, le cas échéant, la détermination du niveau de celle-ci doivent prendre en considération le caractère exceptionnel de l'opération correspondant à l'introduction en bourse par EDF de 15% de son capital, laquelle opération, portant sur près de 7 milliards d'euros et ayant intéressé 5 millions de souscripteurs, impliquait une mobilisation commerciale elle-même exceptionnelle de la part des établissements chargés du placement, BNPP étant, quant à elle, chargée du placement de près de 16 millions d'actions qui ont correspondu à 688.200 ordres, (ce dernier chiffre pouvant être rapproché des quelque 750.000 ordres traités par ailleurs en agences sur la totalité de l'année 2005) ; que sans méconnaître la portée de cette argumentation, il y a lieu de relever, également, que le caractère exceptionnel de l'opération appelait, de la même façon, la mise en place d'un dispositif de contrôle à la mesure de cette mobilisation commerciale ;

Considérant, en deuxième lieu, que pour la détermination de la sanction ainsi encourue, il sera tenu compte des circonstances atténuantes tenant d'une part, à la précipitation avec laquelle l'Etat, qui à la suite du vote de la loi du 9 août 2004 transformant EDF en société anonyme avait envisagé puis différé, à plusieurs reprises, l'ouverture du capital d'EDF, l'a finalement annoncée le 24 octobre 2005 et a fixé dès le 28 octobre 2005 l'ouverture de la période de réservation, et d'autre part, des dispositions qu'à la suite de l'enquête du CPIM, la BNPP a mises en place pour éviter à l'avenir la réitération de manquements de la nature de ceux ayant été à l'origine de cette enquête ;

Considérant que, compte tenu tant de ce qui précède que de la nature des manquements et de la rémunération perçue par BNPP dans le cadre de cette opération, il sera fait une exacte appréciation de l'ensemble des circonstances de l'espèce en prononçant à l'encontre de BNPP un avertissement assorti d'une sanction pécuniaire d'un montant de cinq cent mille euros (500.000 €) ;

IV SUR LA PUBLICATION DE LA DECISION

Considérant que le V de l'article L. 621-15 du Code monétaire et financier dispose que « *la commission des sanctions peut rendre publique sa décision dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, à moins que cette publication ne risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause. Les frais sont supportés par les personnes sanctionnées* » ; que, par ces dispositions, le législateur a entendu permettre à la Commission de tenir compte des exigences d'intérêt général relatives à la loyauté du marché, à la transparence des opérations et à la protection des épargnants qui fondent son pouvoir de sanction ainsi que de l'intérêt qui s'attache pour la sécurité juridique de l'ensemble des opérateurs à ce que ceux-ci puissent, en ayant accès à ses décisions, connaître son interprétation des règles qu'ils doivent observer ; qu'aucune circonstance de l'espèce n'est de nature à démontrer que la publication, de la décision entraînerait, compte tenu de ces exigences, des conséquences disproportionnées sur la situation de BNPP, que la publication de la décision sera en conséquence ordonnée ;

PAR CES MOTIFS,

Et après en avoir délibéré sous la présidence de M. Daniel LABETOULLE, par Mme Marielle COHEN-BRANCHE et M. Guillaume JALENQUES de LABEAU, Membres de la 1^{ère} section de la Commission des sanctions, et par M. Jean-Jacques SURZUR, Membre de la 2^{ème} section de la Commission des sanctions, suppléant de M. Joseph THOUVENEL en application de l'article R. 621-7. I du Code monétaire et financier, en présence de la secrétaire de séance,

DECIDE DE

- prononcer à l'encontre de BNP PARIBAS SA un avertissement et une sanction pécuniaire d'un montant de 500.000 € (cinq cent mille euros) ;
- publier la présente décision au « *Bulletin des annonces légales obligatoires* », ainsi que sur le site Internet et dans la revue de l'AMF.

A Paris, le 11 septembre 2008

La Secrétaire de Séance,

Brigitte LETELLIER

Le Président

Daniel LABETOULLE

Cette décision peut faire l'objet d'un recours dans les conditions prévues aux articles R. 621-44 à R. 621-46 du Code monétaire et financier.