

Version anonymisée

Traduction

C-473/20 - 1

Affaire C-473/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

30 septembre 2020

Juridiction de renvoi :

Sofiyski rayonen sad (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi :

17 septembre 2020

Partie demanderesse :

INVEST FUND MANAGEMENT

Partie défenderesse :

Komisija za finansov nadzor

ORDONNANCE

[omissis] le 17 septembre 2020

Le **SOFIYSKI RAYONEN SAD** (tribunal d'arrondissement de Sofia, Bulgarie), section pénale, 106^{ème} chambre [omissis] prend en considération les éléments suivants afin de se prononcer :

La procédure pendante devant le Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia) trouve son origine dans un recours formé par la société de gestion « Invest Fund Management » AD – société anonyme inscrite au registre du commerce et au registre des personnes morales sans but lucratif de la République de Bulgarie et représentée conjointement par son directeur exécutif DA et par le membre du conseil d'administration KU – contre la décision de sanction (nakazatelno postanovlenie) émise le 15 avril 2020 par MG, vice-présidente de la Komisija za finansov nadzor (Commission de surveillance financière) ; par cette décision, la personne morale s'était vue infliger, sur le fondement de l'article 273,

paragraphe 5, point 10, considéré en combinaison avec son paragraphe 1, point 10, de la loi sur l'activité des fonds de placement collectif et d'autres entreprises de placement collectif (zakon za deynostta na kolektivnite investitsionni shemi i na drugi predpriatia za kolektivno investirane ; ci-après : « ZDKISDPKI »), une « sanction pécuniaire » d'un montant de 10 000 Leva (environ 5 140 euros) pour non-exécution de l'obligation légale visée à l'article 56, paragraphe 1, de cette loi (ZDKISDPKI).

Au cours de la procédure, le Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia) a apprécié d'office la nécessité de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 TFUE, deuxième alinéa, une demande de décision préjudicielle aux fins de l'interprétation de dispositions du droit de l'Union applicables à l'objet du litige [omissis – description de la procédure tenue devant la juridiction de renvoi en relation avec la demande de décision préjudicielle].

I. Les parties et l'objet du litige

- 1 [Requérante au principal :] la société de gestion et société anonyme « Invest Fund Management » AD, ayant son siège social et administratif à Sofia [omissis].
- 2 Mandataire ad litem de la société de gestion et société anonyme « Invest Fund Management » AD : le cabinet d'avocats « Tokushev et associés », enregistré [Or. 2] en République de Bulgarie, ayant son adresse à Sofia [omissis].
- 3 [Défenderesse au principal :] la Komisia za finansov nadzor (Commission de surveillance financière), ayant son adresse à Sofia [omissis].
- 4 L'affaire porte sur la question de savoir si la société de gestion et société anonyme « Invest Fund Management » AD (ci-après : la « société de gestion IFM ») a commis une infraction administrative constituée par le non-respect de l'obligation, en cas de toute modification des données essentielles contenues dans le prospectus d'un organisme de placement collectif, de mettre à jour ce prospectus dans les 14 jours à compter de la modification et de le soumettre à la Commission de surveillance financière dans ce même délai.
- 5 La présente procédure est de par sa nature une procédure de première instance et la décision rendue par la juridiction de céans sera susceptible d'un recours devant l'instance supérieure, l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie), c'est-à-dire qu'elle n'est pas définitive.

II. Les faits

- 6 En République de Bulgarie, l'activité des sociétés de gestion est régulée et surveillée par la Commission de surveillance financière (Komisia za finansov nadzor, ci-après « KFN »).

- 7 La société de gestion IFM est inscrite au registre du commerce et au registre des personnes morales sans but lucratif de la République de Bulgarie et elle est représentée conjointement par son directeur exécutif DA et par le membre du conseil d'administration KU. Elle a obtenu un agrément pour exercer l'activité de société de gestion et est inscrite [omissis] au registre tenu par la Commission de surveillance financière (KFN).
- 8 La société de gestion IFM dirige et gère cinq fonds contractuels distincts : « Invest Activ », « Invest Classic », « Global Opportunities », « Invest Konservativen Fond » et « Invest Obligatsii ».
- 9 Lors d'un contrôle à distance de l'activité de la société de gestion IFM par des agents de la Commission de surveillance financière (KFN), il a été constaté que le 28 août 2019, est apparue dans la fiche de la société au sein du registre du commerce et du registre des personnes morales sans but lucratif une modification de la composition du conseil d'administration consistant en l'inscription de deux nouveaux membres de celui-ci, à savoir SR et ND, qui ne sont pas des membres exécutifs et qui n'ont pas été chargés de la gestion.
- 10 Les agents de la Commission de surveillance financière (KFN) ont considéré que la société de gestion IFM aurait en l'espèce dû mettre à jour les prospectus de chacun des cinq fonds de placement distincts dans le délai légal de 14 jours et au plus tard le 11 septembre 2019, ce qui n'a été accompli que le 17 octobre 2019. **[Or. 3]**
- 11 En raison de l'omission constatée de la société de gestion IFM, cinq actes distincts de constatation d'infractions ont été établis, pour chacun des fonds de placement gérés ; en conséquence, la vice-présidente de la Commission de surveillance financière (KFN) a émis cinq décisions de sanction administrative distinctes, infligeant par chacune d'entre elles une « sanction pécuniaire » d'un montant de 10 000 Leva (environ 5 140 euros).
- 12 La décision de sanction administrative [omissis] du 15 avril 2020 attaquée en l'espèce porte sur la mise à jour hors délai du prospectus du fonds de placement « Invest Obligatsii ».

III. Législation applicable

- 13 Droit national :

Loi sur l'activité des organismes de placement collectif et d'autres entreprises de placement collectif (zakon za deynostta na kolektivnite investitsionni shemi i na drugi predpriatia za kolektivno investirane – abrégée « ZDKISDPKI ») (publiée au DV 77 du 4 octobre 2011)

Article 1^{er}. La présente loi régit :

1. l'activité des fonds de placement collectif et des sociétés de gestion ;
2. l'activité d'autres entreprises de placement collectif ;
3. (nouveau – DV 109/2013, en vigueur depuis le 20 décembre 2013) l'activité des personnes gérant des fonds de placement alternatifs ;
4. (ancien point 3, modifié – DV 109/2013, en vigueur depuis le 20 décembre 2013) les exigences applicables aux personnes qui gèrent et contrôlent les personnes visées aux points 1 à 3, ainsi qu'aux personnes détenant une participation qualifiée dans des sociétés de gestion et dans des personnes gérant des fonds de placement alternatifs ;
5. (ancien point 4, modifié – DV 109/2013, en vigueur depuis le 20 décembre 2013) la surveillance étatique destinée à garantir le respect de la présente loi.

Article 3. La régulation et la surveillance des activités et personnes visées à l'article 1^{er} est exercée par la Commission de surveillance financière, ci-après appelée "la commission", et par son vice-président qui dirige le service "Surveillance de l'activité d'investissement", ci-après appelé "le vice-président".

Article 56 (1) (modifié DV 15/2018, en vigueur depuis le 16 février 2018) En cas de toute modification des données essentielles contenues dans le prospectus d'un fonds de placement collectif, ce prospectus est mis à jour dans les 14 jours à compter de la [Or. 4] modification et il est soumis à la commission dans ce même délai.

Article 273 (ancien article 204 – DV 109/2013, en vigueur depuis le 20 décembre 2013)

(1) (modifié - DV 109/2013, en vigueur depuis le 20 décembre 2013) Quiconque commet ou permet la commission d'une violation de :

[...]

10. (nouveau – DV 76/2016, en vigueur depuis le 30 septembre 2016 ; ancien point 9 modifié et complété, DV 102/2019) [...] l'article 56, paragraphe 1, [...] est puni d'une amende de 4 000 à 5 000 000 BGN ;

[...].

(5) Pour les infractions visées au paragraphe 1, les personnes morales et entrepreneurs individuels sont passibles de la sanction pécuniaire suivante :

[...]

10. (nouveau – DV 76/2016, en vigueur depuis le 30 septembre 2016 ; ancien point 9 modifié, DV 102/2019) pour les infractions visées au paragraphe 1,

point 10 : d'un montant de 10 000 à 5 000 000 BGN et, en cas de récidive, de 20 000 à 10 000 000 BGN.

DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

§1 Au sens de cette loi :

[...]

21. Il y a « infraction systématique » lorsque sont commises, dans une période d'un an, trois infractions administratives ou plus en violation de la loi ou des actes d'application de la loi.

§2 (modifié – DV 21/2012) Cette loi transpose les prescriptions de :

1. la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (JO 2009, L 302, p. 32).

14 Droit de l'Union européenne :

Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (JO 2009, L 302, p. 32) **[Or. 5]**

Article 69, paragraphe 2 : Le prospectus comporte au moins les renseignements prévus au schéma A de l'annexe I, pour autant que ces renseignements ne figurent pas déjà dans le règlement du fonds ou les documents constitutifs annexés au prospectus conformément à l'article 71, paragraphe 1.

Article 72 : Les éléments essentiels du prospectus sont tenus à jour.

Article 99 bis :

Les États membres veillent à ce que leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives transposant la présente directive prévoient des sanctions, notamment :

[...]

r) lorsqu'une société d'investissement ou, pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, une société de gestion ne respecte pas, de manière répétée, les obligations concernant l'information des investisseurs imposées en vertu des dispositions nationales qui transposent les articles 68 à 82.

IV. Positions des parties

15 Le cabinet d'avocats Tokushev et associés :

15.1 La mandataire ad litem de la société de gestion IFM n'a pas expressément pris position et n'a pas fait usage du délai qui lui a été accordé pour formuler des questions supplémentaires à inclure dans la demande de décision préjudicielle après appréciation du Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia).

15.2 Lors de l'audience publique qui s'est tenue le 30 juillet 2020, l'avocate SM [omissis] a maintenu la position exprimée dans la requête et selon laquelle les changements de personnes dans la composition du conseil d'administration d'une société de gestion ne constituent pas des « données essentielles » imposant une mise à jour, dans les délais, des prospectus des fonds de placement gérés. Elle considère par ailleurs que c'est illégalement que la Commission de surveillance financière (KFN) a infligé à la société de gestion cinq « sanctions pécuniaires » distinctes d'un montant de 10 000 Leva (environ 5 140 euros) chacune, puisqu'il n'y a en l'espèce qu'une seule infraction.

16 La Commission de surveillance financière (KFN) :

16.1 L'autorité investie du pouvoir de sanction n'a pas expressément pris position et n'a pas fait usage du délai qui lui a été accordé pour formuler des questions supplémentaires à inclure dans la demande de décision préjudicielle après appréciation du Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia).

16.2 Lors de l'audience publique qui s'est tenue le 30 juillet 2020, le mandataire ad litem de la Commission – le conseiller juridique NZ – a produit un mémoire dans lequel il considère que tout changement de personnes dans la composition du conseil d'administration d'une société de gestion constitue des « données essentielles » dans la mesure où cette circonstance relève du contenu minimal requis [Or. 6] dans les prospectus, ce qui rend obligatoire la mise à jour de ces derniers. Il invoque à cet égard la lettre [omissis] n° RG-08-0012/21/03/2018 de la vice-présidente de la Commission de surveillance financière (KFN), par laquelle l'autorité de régulation a informé toutes les sociétés de gestion placées sous sa surveillance que doivent être considérées comme des données essentielles celles permettant d'identifier les fonds de placement collectifs ainsi que les personnes qui les gèrent. Il réfute l'affirmation de l'avocate SM selon laquelle ce serait illégalement que la Commission de surveillance financière (KFN) a infligé à la société de gestion cinq « sanctions pécuniaires » distinctes, compte tenu du fait qu'une omission a été constatée pour chacun des cinq fonds de placement distincts gérés.

V. Motifs justifiant le renvoi préjudiciel*

- 17 L'objet de la présente procédure est de vérifier si, le cas échéant, la société de gestion IFM a commis une infraction administrative constituée par le non-respect de l'obligation, en cas de toute modification des données essentielles contenues dans le prospectus d'un organisme de placement collectif, de mettre à jour ce prospectus dans les 14 jours à compter de la modification et de le soumettre à la Commission de surveillance financière dans ce même délai.
- 18 La question principale devant être tranchée est celle de la signification de la notion d'« éléments essentiels » des prospectus, visée à l'article 72 de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, dans la mesure où sa définition légale fait défaut, tant dans ledit acte du droit dérivé de l'Union européenne que dans la législation en vigueur en République de Bulgarie.
- 19 Il est dès lors nécessaire que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce sur la question de savoir quel sens le législateur européen entendait donner à la notion d'« éléments essentiels » des prospectus, visée à l'article 72 de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.
- 20 Selon l'autorité investie du pouvoir de sanction, tout changement des renseignements que les prospectus doivent au moins comporter implique que ces prospectus doivent être mis à jour dans les délais impartis ; pour cela, il est nécessaire que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce sur la question de savoir s'il convient d'interpréter la disposition de l'article 69, paragraphe 2, de la directive 2009/65/CE en ce sens que tout changement des renseignements que les prospectus doivent au moins comporter, prévus au schéma A de l'annexe I, relève toujours de la notion d'« éléments essentiels » au sens de l'article 72 de la directive, ce qui impose qu'ils soient mis à jour dans les délais impartis.
- 21 Selon la mandataire ad litem de la société de gestion IFM, une mise à jour des prospectus ne s'impose pas en l'espèce, car les membres nouvellement élus au conseil d'administration ne sont pas des membres exécutifs et n'ont aucune fonction de gestion. Au vu de cette circonstance, il est nécessaire que, en cas de réponse négative à la deuxième question préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne se prononce sur la question de savoir **[Or. 7]** s'il convient de considérer que les renseignements, relatifs au changement dans la composition du conseil d'administration d'une société de gestion lequel concerne des membres de ce conseil qui ne sont pas des membres exécutifs et n'ont pas été chargés de la gestion, relèvent de la notion d'« éléments essentiels » visée à l'article 72 de la directive 2009/65/CE.
- 22 En vertu du cadre législatif en vigueur en République de Bulgarie, la société de gestion se voit infliger une sanction distincte pour chaque manquement à

* NdT : par erreur, ce titre est numéroté « IV » dans l'original.

l'obligation de mettre à jour les éléments essentiels des prospectus. En parallèle, aux termes de la disposition de l'article 99 bis, sous r), de la directive 2009/65/CE, les États membres veillent à ce que leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives transposant cette directive prévoient des sanctions notamment lorsque, pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, une société de gestion ne respecte pas, de manière répétée, les obligations concernant l'information des investisseurs imposées en vertu des dispositions nationales qui transposent les articles 68 à 82. Il est par conséquent nécessaire que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce sur la question de savoir s'il convient d'interpréter la disposition précitée en ce sens que la responsabilité d'une société de gestion ne peut être engagée qu'en cas de violation répétée de l'obligation de mettre à jour les éléments essentiels des prospectus, auquel cas une sanction unique sera infligée.

Par ces motifs, le **Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia)**
[omissis]

ORDONNE :

LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE EST SAISIE, À TITRE PRÉJUDICIEL, conformément à l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, des questions suivantes :

1. Quel sens le législateur européen entendait-il donner à la notion d'« éléments essentiels » des prospectus, visée à l'article 72 de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (JO 2009, L 302, p. 32) ?
2. Convient-il d'interpréter la disposition de l'article 69, paragraphe 2, de la directive 2009/65/CE en ce sens que tout changement [**Or. 8**] des renseignements que les prospectus doivent au moins comporter, prévus au schéma A de l'annexe I, relève toujours de la notion d'« éléments essentiels » au sens de l'article 72 de la directive, ce qui impose qu'ils soient mis à jour dans les délais impartis ?
3. En cas de réponse négative à la deuxième question préjudicielle, convient-il de considérer que les renseignements, relatifs au changement dans la composition du conseil d'administration d'une société de gestion lequel concerne des membres de ce conseil qui ne sont pas des membres exécutifs et n'ont pas été chargés de la gestion, relèvent de la notion d'« éléments essentiels » visée à l'article 72 de la directive 2009/65/CE ?
4. Convient-il d'interpréter la disposition de l'article de l'article 99 bis, sous r), de la directive 2009/65/CE en ce sens qu'une société de gestion ne peut se voir infliger des sanctions – pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère – qu'en cas de violation répétée des obligations concernant l'information des

investisseurs imposées en vertu des dispositions nationales qui transposent les articles 68 à 82 de la directive 2009/65/CE ?

Cette ordonnance est définitive et insusceptible de recours.

[formalités relatives à l'expédition de copies des pièces de l'affaire à la Cour de justice et de copies de l'ordonnance aux parties]

DOCUMENT DE TRAVAIL