

Conseil d'Etat statuant au contentieux

**N° 207434**

Publié au recueil Lebon

**ASSEMBLEE**

M. Denoix de Saint Marc, président

M. de la Verpillière, rapporteur

M. Seban, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 3 décembre 1999

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête enregistrée le 30 avril 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour M. Jean-Louis X... demeurant ... ; M. X... demande que le Conseil d'Etat :

1°) annule la décision n° 99-04 du 27 janvier 1999 par laquelle le Conseil des marchés financiers, statuant en matière disciplinaire, lui a retiré sa carte professionnelle pour une période de six mois et lui a infligé une sanction pécuniaire de cinq millions de francs ;

2°) prononce le sursis à l'exécution de cette décision ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 6 ;

Vu la loi n° 96-597 du 2 juillet 1996 modifiée ;

Vu l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 ;

Vu le décret n° 96-872 du 3 octobre 1996 ;

Vu le règlement général du Conseil des marchés financiers, homologué par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 9 novembre 1998 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. de la Verpillière, Conseiller d'Etat,
- les observations de Me Choucroy, avocat de M. X... et de la SCP de Chaisemartin, Courjon, avocat du Conseil des marchés financiers,
- les conclusions de M. Seban, Commissaire du gouvernement ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant qu'au vu d'un rapport d'enquête établi par ses inspecteurs, la Commission des opérations de bourse a saisi le Conseil des marchés financiers en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de M. X... ; qu'à l'issue de cette procédure, le Conseil des marchés financiers a retiré à ce dernier sa carte professionnelle pour une période de six mois et lui a infligé une sanction pécuniaire de cinq millions de francs ; que M. X... soutient que la participation du rapporteur aux débats et au vote du Conseil des marchés financiers a méconnu les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales susvisée : "1- Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle" ;

Considérant que, quand il est saisi d'agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par l'article 69 de la loi susvisée du 2 juillet 1996, le Conseil des marchés financiers doit être regardé comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, compte tenu du fait que sa décision peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat, la circonstance que la procédure suivie devant le Conseil des marchés financiers ne serait pas en tous points conforme aux prescriptions de l'article 6-1 précité n'est pas de nature à entraîner dans tous les cas une méconnaissance du droit à un procès équitable ; que, cependant - et alors même que le Conseil des marchés financiers siégeant en formation disciplinaire n'est pas une juridiction au regard du droit interne le moyen tiré de ce qu'il aurait statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité rappelé à l'article 6-1 précité peut, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme, être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'Etat à l'encontre de sa décision ;

Considérant que l'article 2 du décret susvisé du 3 octobre 1996 dispose : "Lorsque le conseil agit en matière disciplinaire, le président fait parvenir à la personne mise en cause,

par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre récépissé, un document énonçant les griefs retenus, assorti, le cas échéant, de pièces justificatives ; il invite la personne mise en cause à faire parvenir ses observations écrites dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours ; l'intéressé est également informé qu'il peut se faire assister par toute personne de son choix" ; qu'aux termes de l'article 3 du même décret : "Les observations produites par la personne mise en cause sont communiquées au commissaire du gouvernement et à l'auteur de la saisine du conseil" ; qu'enfin, l'article 4 est ainsi rédigé : "Le président désigne, pour chaque affaire, la formation saisie et un rapporteur parmi les membres de celle-ci. Le rapporteur, avec le concours des services du Conseil des marchés financiers, procède à toutes investigations utiles. Il peut recueillir des témoignages. Il consigne le résultat de ces opérations par écrit. Les pièces du dossier sont tenues à la disposition de la personne mise en cause" ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que le rapporteur, qui n'est pas à l'origine de la saisine, ne participe pas à la formulation des griefs ; qu'il n'a pas le pouvoir de classer l'affaire ou, au contraire, d'élargir le cadre de la saisine ; que les pouvoirs d'investigation dont il est investi pour vérifier la pertinence des griefs et des observations de la personne poursuivie ne l'habilitent pas à faire des perquisitions, des saisies ni à procéder à toute autre mesure de contrainte au cours de l'instruction ; qu'en l'espèce, M. Y... ayant été désigné rapporteur de la procédure disciplinaire ouverte à l'encontre de M. X... après saisine du Conseil des marchés financiers par le président de la Commission des opérations de bourse, il n'est pas établi, ni même allégué, qu'il aurait, dans l'exercice de ses fonctions de rapporteur, excédé les pouvoirs qui lui ont été conférés par les dispositions rappelées ci-dessus, et qui ne diffèrent pas de ceux que la formation disciplinaire collégiale du Conseil des marchés financiers aurait elle-même pu exercer ; que, dès lors, il n'est résulté de sa participation aux débats et au vote à l'issue desquels il a été décidé d'infliger une sanction à M. X... aucune méconnaissance du principe d'impartialité rappelé à l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Sur le moyen tiré de la violation des droits de la défense :

Considérant que le moyen tiré de l'absence au dossier communiqué à M. X... de la note de service de l'inspection du Conseil des marchés financiers sur "l'impact financier" de l'opération litigieuse manque en fait ; que les versions préliminaires de ce document n'avaient pas à y figurer ;

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'une intervention aurait été faite par le Conseil des marchés financiers auprès de la société Dynabourse" ; qu'elle ne pouvait donc, en tout état de cause, figurer au dossier ;

Considérant que les courriers adressés par le président du Conseil des marchés financiers au président du "Crédit agricole Indosuez Chevreux" (CAIC) sont sans relation avec la situation personnelle de M. X... ; que le courrier en date du 19 mai 1998 par lequel le président de la Commission des opérations de Bourse (COB) a adressé au président du Conseil des marchés financiers le rapport d'enquête des services de la COB sur la société Dynabourse ne comprend aucun élément qui ne soit contenu dans ledit rapport dont M. X... a reçu communication ; qu'il en va de même d'une lettre d'information adressée au commissaire du gouvernement ; qu'il suit de là que M. X... n'est pas fondé à soutenir que l'absence de ces documents au dossier annexé à ce rapport aurait vicié la procédure engagée à son encontre ;

Considérant que l'article 4 du décret précité du 3 octobre 1996 dispose que le rapporteur "peut recueillir des témoignages. Il consigne le résultat de ces opérations par écrit. Les pièces du dossier sont tenues à la disposition de la personne mise en cause" ; que ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet d'exiger que soient versés au dossier des documents sans rapport avec la procédure en cours ou ne comprenant aucun élément nouveau par rapport aux documents qui ont été communiqués à la personne poursuivie ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X... n'est pas fondé à soutenir que la procédure suivie par le Conseil des marchés financiers aurait entraîné une méconnaissance du principe des droits de la défense ;

Sur le moyen tiré de l'erreur de fait :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la télécopie adressée, le 20 mars 1998, par la personne chargée des fonctions de négociateur à la table d'arbitrage de la société Dynabourse au service conservation de ladite société, constituait un ordre d'apport de 4 089 000 actions à l'offre publique d'achat dont la date de clôture avait précisément été fixée au 20 mars 1998 ; que son annulation, postérieurement à cette date, constitue dès lors une révocation de cet ordre, décidée en infraction avec l'article 5-2-11 du règlement général du Conseil des bourses de valeurs qui dispose que "les ordres peuvent être révoqués à tout moment jusque et y compris le jour de la clôture de l'offre" ; qu'il suit de là que le Conseil des marchés financiers n'a pas commis d'erreur de fait en fondant la décision attaquée sur la révocation irrégulière de l'ordre passé le 20 mars 1998 ;

Sur le moyen tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise le Conseil des marchés financiers dans l'application de l'article 69 de la loi du 2 juillet 1996 :

Considérant qu'aux termes du III de l'article 69 de la loi susvisée du 2 juillet 1996 : "Les personnes placées sous l'autorité ou agissant pour le compte des prestataires de services d'investissement, des entreprises de marché et des chambres de compensation sont passibles des sanctions prononcées par le Conseil des marchés financiers à raison des manquements à leurs obligations professionnelles définies par les lois et règlements en vigueur ( ...) Les sanctions applicables sont l'avertissement, le blâme et le retrait temporaire ou définitif de la carte professionnelle. En outre, le Conseil des marchés financiers peut prononcer, soit à la place soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant ne peut être supérieur à 400 000 F ou au triple du montant des profits éventuellement réalisés" ;

Considérant que, pour déterminer le plafond de la sanction pécuniaire encourue par M. X..., c'est à bon droit que le Conseil des marchés financiers a pris pour base le montant des profits réalisés lors de la revente par la SNC Dynabourse arbitrage des titres non apportés à l'offre publique d'achat, en le rapportant à la part détenue par M. X... dans le capital de cette société ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 27 janvier 1999 par laquelle le Conseil des marchés financiers lui a retiré sa carte professionnelle pour une période de six mois et lui a infligé une sanction pécuniaire de 5 millions de francs ;

Article 1er : La requête de M. X... est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. X..., au Conseil des marchés financiers et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

**Abstrats** : 26-055-01-06-01,RJ1,RJ2 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS - CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME - DROITS GARANTIS PAR LA CONVENTION - DROIT A UN PROCES EQUITABLE (ART. 6) - CHAMP D'APPLICATION -Inclusion - Conseil des marchés financiers siégeant en matière disciplinaire - Effets - Caractère opérant du moyen tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité (1) (2).

26-055-01-06-02,RJ1,RJ3,RJ4,RJ5 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS - CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME - DROITS GARANTIS PAR LA CONVENTION - DROIT A UN PROCES EQUITABLE (ART. 6) - VIOLATION -Conseil des marchés financiers siégeant en matière disciplinaire - a) Procédure non conforme en tous points à l'article 6 - Conséquences - Méconnaissance dans tous les cas du droit à un procès équitable - Absence (1) - b) Méconnaissance du principe d'impartialité - Caractère opérant du moyen (3) - c) Présence du rapporteur au délibéré - Méconnaissance du principe d'impartialité - Absence (4) (5).

**Résumé** : 26-055-01-06-01 Le Conseil des marchés financiers, lorsqu'il est saisi d'agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par l'article 69 de la loi du 2 juillet 1996, doit être regardé comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, alors même qu'il n'est pas une juridiction au regard du droit interne, le moyen tiré de ce qu'il aurait statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité rappelé à l'article 6-1 peut, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme, être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'Etat à l'encontre de sa décision.

26-055-01-06-02 a) Compte tenu du fait que la décision du Conseil des marchés financiers peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat, la circonstance que la procédure suivie devant ce Conseil ne serait pas en tous points conforme aux prescriptions de l'article 6-1 n'est pas de nature à entraîner dans tous les cas une méconnaissance du droit à un procès équitable (1). b) Cependant, le moyen tiré de ce que le Conseil des marchés financiers siégeant en formation disciplinaire aurait statué dans des conditions qui ne respecteraient pas le principe d'impartialité rappelé par l'article 6-1 peut, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de cet organisme, être utilement invoqué à l'appui d'un recours formé devant le Conseil d'Etat à l'encontre de sa décision. c) Il résulte des dispositions du décret du 3 octobre 1996 que le rapporteur devant le Conseil des marchés financiers statuant en matière disciplinaire, n'est pas à l'origine de la saisine, ne participe pas à la formulation des griefs, n'a pas le pouvoir de classer l'affaire ou, au contraire, d'élargir le cadre de la saisine, que sa mission d'investigation ne l'habilite pas à faire des perquisitions, des saisies, ni à procéder à toute autre mesure de contrainte au cours de l'instruction et que ses pouvoirs ne diffèrent pas de ceux que la formation disciplinaire collégiale du Conseil des marchés financiers aurait elle-même pu exercer. Dans ces conditions, sa participation aux débats et au vote, à l'issue desquels le Conseil des marchés financiers inflige des sanctions, ne méconnaît pas le principe d'impartialité rappelé par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1. Cf. 1999-04-09, GIE Oddo-Futures, à mentionner aux Tables. 2. Comp. Sect. Avis 1995-03-31, Ministre du budget c/ SARL Auto-Industrie Méric et autre, p. 154. 3. Comp. 1999-04-09, GIE Oddo-Futures, à mentionner aux Tables. 4. Comp. Cass. Ass. Plén. 1999-02-05, COB c/ Oury et agent judiciaire du Trésor ; Cass. com. 1999-10-05, SNC Campenon Bernard et autres c/ Ministre de l'économie, des finances et du budget. 5. Voir également, Ass., décision du même jour, Caisse de crédit mutuel de Bain-Tresboeuf, à publier au recueil ; Sect., décision du même jour, Leriche, à publier au recueil