

Chronique financière et boursière



HUBERT DE VAUPLANE
Direction des affaires juridiques
BNP Paribas
Président AEDBF



JEAN-JACQUES DAIGRE
Professeur de droit, Paris I

Actualités jurisprudentielles

CMF. Compétence disciplinaire. Personnes physiques placées sous l'autorité d'un PSI. Compétence générale de principe.

Conseil d'État, 19 mars 2003, Hannoun, req. N° 240718, concl. M. Guyomar. Voir H. de Vauplane et J.-P. Bornet, *Droit des marchés financiers*, 3^e éd., Litec, 2001, n° 192, p. 207.

Il appartient au Conseil des marchés financiers de s'assurer du respect des lois et règlements édictés pour le bon fonctionnement du marché par l'ensemble des personnes qui ont à intervenir sur le marché, qu'il s'agisse des entreprises ou de leurs salariés, et de sanctionner les manquements constatés.

Dans l'affaire Hannoun, le Conseil d'État tranche une question de compétence disciplinaire du CMF et des questions de procédure. Au titre de la compétence disciplinaire, il conforte celle du CMF en la généralisant à toutes les personnes qui interviennent sur le marché, qu'il s'agisse des entreprises ou de leurs salariés, ce qui n'allait pas de soi. Au titre de la procédure disciplinaire, il écarte plus classiquement divers griefs.

1. La question importante était relative à la compétence disciplinaire du Conseil des marchés financiers. En l'espèce, parallèlement aux poursuites qui avaient été diligentées contre la société de bourse, un salarié de cette dernière avait été condamné par le CMF le 26 septembre 2001 pour avoir, en qualité de responsable de la vente de produits dérivés et d'obligations convertibles, joué un rôle prédominant dans la réalisation de diverses opérations et ainsi manqué à ses obligations professionnelles de diligence, de loyauté, d'équité, de respect de la primauté des intérêts des clients, d'établissement avec eux de conventions écrites, de vérification de leur capacité d'agir, de fourniture des informations qui leur sont dues et de centralisation des ordres

sur le marché réglementé¹. L'intéressé a contesté la compétence du CMF à son égard et soutenu que seule la société de bourse avait été régulièrement poursuivie. Le fondement du recours n'est pas précisé par l'arrêt du Conseil d'État, ce que l'on peut regretter, mais il est révélé par les conclusions du commissaire du Gouvernement, qui ont été publiées². La décision de sanction avait été prononcée sur la base de textes qui laissaient un doute sur leur application aux collaborateurs et salariés des PSI. Le salarié poursuivi a donc mis en cause la légalité de la peine prononcée à son encontre.

Les articles sur lesquels s'est fondé le CMF pour prononcer sa sanction sont ceux du chapitre 1^{er} et du chapitre III du Titre 3 du Règlement général relatif aux règles de bonne conduite applicables aux prestataires habilités, non ceux du chapitre II du même Titre. Or, l'article 3.1.1 du chapitre 1^{er} ne vise expressément que les dirigeants du prestataire (alinéa 2) et les articles du chapitre III ne visent expressément que l'entreprise elle-même, alors que le chapitre II s'applique expressément aux collaborateurs des prestataires. Il convient de préciser que, à l'époque des faits, l'alinéa 1^{er} de l'article 3.1.1 du Règlement général était en effet rédigé différemment de ce qu'il est aujourd'hui. Il disposait que « les règles de bonne conduites édictées au présent titre établissent... les principes généraux de comportement et leurs règles essentielles d'application et de contrôle auxquels doit se conformer le prestataire habilité » et que ce n'est qu'à la suite d'une modification due à un arrêté du 18 décembre 2000 qu'a été ajouté «...et les personnes agissant pour son compte ou son autorité ». Dès lors, pour l'intéressé, cela démontrait que, avant cette modification, les règles de bonne conduite du chapitre 3 ne s'appliquaient qu'aux prestataires eux-mêmes et non à leurs salariés et que, par conséquent, le CMF n'était pas disciplinairement compétent à l'égard de ces derniers. Il faut reconnaître que l'argument a une certaine portée, surtout s'agissant d'une poursuite disciplinaire qui doit respecter les principes processuels essentiels de la Convention

1 CMF, Décision disciplinaire, 26 septembre 2001 : Bull. CMF, n° 43, novembre 2001, p. 19.

2 Petites Affiches du 23 avril 2003, n° 81, p. 5.

européenne des droits de l'homme, en particulier celui de la légalité des poursuites. Le Conseil d'État ne le suit pas, mais, comme à l'accoutumée, ne précise pas les raisons de sa position et se contente d'affirmer « *qu'il appartient au Conseil des marchés financiers de s'assurer du respect de ces règles (les règles de bonne conduite) par l'ensemble des personnes qui ont à intervenir sur le marché, qu'il s'agisse des entreprises ou de leurs salariés, et de sanctionner les manquements constatés* ». C'est à nouveau dans les conclusions du commissaire du gouvernement Guyomar que l'on peut trouver la réponse. Elle repose sur ce qu'il appelle « *la logique globale du système* ». Il lui paraît en effet que l'effectivité des règles de bonne conduite ne peut être réelle que si elle s'impose aux entreprises et à leurs salariés et que leur violation doit donc pouvoir faire l'objet de poursuites disciplinaires dans les deux cas. Aussi, selon le commissaire du gouvernement, faudrait-il lire de manière « constructive » les dispositions du Règlement général du CMF et les textes législatifs qui leur servent de fondement.

Reprenons cela. L'article L. 533-4 figure dans un chapitre du Code relatif aux obligations des prestataires de services d'investissement. Il édicte des règles de bonne conduite et précise que sont tenus de les respecter les prestataires de services d'investissement et les membres d'un marché réglementé même non agréés; il n'est nulle part question des salariés. De même, l'article L.622-7 relatif aux attributions réglementaires du CMF indique que le Règlement général détermine les règles de bonne conduite que sont tenus de respecter « *les prestataires de services d'investissement, les entreprises de marché et les chambres de compensation* », sans allusion aucune à leurs collaborateurs. Par conséquent, il en résulte, a priori, que le CMF n'aurait pas de compétence réglementaire à l'égard des collaborateurs de ces entreprises. Mais, il faut également avoir égard à l'article L.622-17, qui donne compétence disciplinaire au CMF à l'égard des personnes placées sous l'autorité ou agissant pour le compte des prestataires de services d'investissement à raison des manquements à leurs obligations professionnelles définies par les lois et règlements en vigueur. Il y a donc, ainsi que l'a mis en évidence le commissaire du gouvernement, un hiatus dans les textes entre la compétence disciplinaire du CMF à l'égard des salariés des PSI, qui est expressément affirmée, et sa compétence pour édicter des règles de bonne conduite à leur égard, qui n'est pas expressément prévue. Autrement dit, sa compétence juridictionnelle serait affirmée, mais pas sa compétence législative.

Peut-on s'en tenir à ce constat et écarter la compétence disciplinaire du CMF à l'égard des salariés des PSI, qui est pourtant expressément prévue, au nom de ce qu'il n'a pas expressément reçu le pouvoir d'édicter des règles déontologiques à leur égard? Il faut bien comprendre qu'une telle interprétation n'aurait pas simplement pour effet de limiter le pouvoir disciplinaire du CMF à l'égard des salariés, mais de le neutraliser totalement. On ne peut admettre une telle incohérence et ineffectivité de la loi. La seule interprétation plausible est que le législateur a implicitement reconnu compétence au CMF pour édicter des règles déontologiques à l'égard des salariés des PSI ou, plutôt, pour leur étendre les règles de bonne conduite imposées

à leurs employeurs. Ainsi que le note très justement le commissaire du gouvernement, la logique du système suppose d'admettre que les règles de bonne conduite imposées aux entreprises d'investissement s'imposent à leurs salariés et collaborateurs, faute de quoi elles n'auraient aucune chance de recevoir application, les entreprises d'investissement ne pouvant agir que par l'intermédiaire de leurs dirigeants et salariés. La solution du Conseil d'État sur la compétence disciplinaire du CMF à l'égard des salariés des PSI nous paraît donc fondée.

2. Les questions de procédure disciplinaire ressemblent plus à un combat d'arrière-garde, sauf la première. Le requérant soutenait en effet que le CMF n'aurait pas dû être appelé à produire des observations devant le Conseil d'État. Le commissaire du gouvernement répond que le CMF n'est pas une juridiction mais une autorité administrative dotée de la personnalité morale, qu'il possède donc, à ce titre, qualité pour produire en défense devant la haute juridiction. Il s'appuie sur l'arrêt Didier rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 27 août 2002. Il est vrai que celui-ci a décidé, en réponse au requérant qui se plaignait de ce que le CMF aurait été successivement juge et partie, que « *en faisant un recours contre la décision du CMF et en demandant donc au Conseil d'État d'annuler la décision de cet organisme, lequel a été doté par la loi du 2 juillet 1996 de la personnalité morale, c'est le requérant lui-même qui a conféré au CMF la qualité de partie défenderesse devant le Conseil d'État* »³. C'est bien ce que le Conseil d'État semble reprendre à son compte implicitement en remarquant que le CMF est doté de la personnalité morale. Avouons que l'argument laisse quelque peu dubitatif. En effet, la CEDH a rappelé, dans son arrêt Didier, que le CMF est un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'il statue en matière disciplinaire. Dès lors, quand un recours est déposé devant le Conseil d'État contre une sanction disciplinaire du CMF, celui-ci n'est pas dans la position d'une simple partie, mais d'une juridiction. Or, en droit processuel français, le juge qui a rendu la décision querellée n'a pas sa place dans la procédure de recours, tout simplement parce que l'on considère de tout temps que nul ne peut être juge et partie. Mais, il est vrai que ce principe n'est pas nécessairement partagé par tous et peut-être se trouve-t-il des systèmes juridictionnels au sein de l'Union européenne qui admettent semblable situation, ce qui expliquerait que la CEDH ait pu ne pas être choquée par la présence du CMF au procès devant le Conseil d'État contre l'une de ses décisions disciplinaires. Mais, si telle est la bonne interprétation, elle n'explique pas que le Conseil d'État français ait suivi. Faut-il alors en induire que, pour celui-ci, l'incompatibilité entre la qualité de juge et celle de partie n'aurait pas la même intensité lorsqu'il s'agit d'une procédure disciplinaire? Il semble pourtant que ce principe soit également appliqué en ce domaine. C'est, par exemple, ce que prévoit expressément le texte relatif à la procédure disciplinaire des avocats, qui précise que, en cas de recours devant la cour d'appel contre une décision d'un Conseil de l'Ordre, celui-ci est parti à l'instance, sauf en matière disciplinaire⁴.

3 CEDH, 27 août 2002, n° 58188/00, Didier c/France : Banque & droit, n° 87, janv.-févr. 2003, note H. de Vauplane et J.-J. Daigre, p. 30; Bull.

Joly Bourse mars-avril 2003, p. 159.
4 Décret du 27 novembre 1991, art. 16.

Par ailleurs, le requérant regrettait de ne pas avoir été associé à l'élaboration du rapport d'enquête du CMF, mais le Conseil d'État lui rappelle qu'il a pu présenter ses observations dans le cadre de la procédure disciplinaire. Il contestait le fait que la notification des griefs n'avait pas été signée par le président du CMF, mais le Conseil d'État constate qu'elle l'avait été par son délégué. Il contestait la participation du commissaire du gouvernement au délibéré du CMF, mais le Conseil d'État, remarquant que celui-ci n'a pas été à l'origine de la saisine, avait pu participer au délibéré de la formation disciplinaire. Il contestait également le rôle du rapporteur, mais le Conseil d'État écarte cette critique en remarquant que celui-ci n'était pas à l'origine de la saisine du CMF, n'avait pas participé à la formulation des griefs, n'avait pas le pouvoir de classer l'affaire ou d'élargir la saisine et n'était pas habilité à procéder à des perquisitions, des saisies ou à imposer une mesure de contraintes, selon ce que retient la jurisprudence Didier⁵. Il évoquait enfin des relations professionnelles antérieures entre le président de la formation disciplinaire du CMF et le nouveau président directeur général de la société de bourse, mais le Conseil d'État répond que cet argument ne peut pas être pris en compte dans la mesure où ce dernier, qui venait juste de prendre ses fonctions, n'avait pas représenté la société dans la procédure devant le CMF. Il reprochait enfin au président de la formation disciplinaire du CMF d'avoir présidé celle-ci alors qu'il était l'auteur de la notification des griefs, mais le Conseil d'État lui rappelle sa jurisprudence qui admet cette situation pourvu que la notification de griefs ait été faite sous forme conditionnelle⁶.

5 Conseil d'État, 3 décembre 1999, Didier : Banque & droit n° 69, janv.-fév. 2000, p. 53, note H. de Vauplane ; JCP G. 2000, II, 10267, note F. Sudre ; CEDH, 27 août 2002, préc.

6 Conseil d'État, 20 octobre 2000, Société Habib Bank Limited : Recueil, p. 433, Banque & droit, n° 74, note H. de Vauplane et J.-J. Daigre, p. 31.