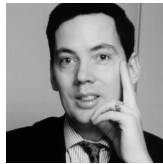


# Chronique financière et boursière



**Hubert de Vauplane**  
Direction des affaires juridiques  
Banque Paribas

## **Conseil du marché à terme. Sanction disciplinaire. Nature juridictionnelle de la formation disciplinaire (non). Application de la Convention européenne des Droits de l'homme (non)**

*Conseil d'État, 3 avril 1998, affaire W.*

*La formation disciplinaire du Conseil des marchés à terme ne constitue pas une juridiction ; dès lors, les garanties prévues à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'homme ne sont pas applicables.*

Après la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre de la société de bourse W. par la formation disciplinaire du Conseil des marchés à terme (CMT) le 7 novembre 1994 à la suite d'un rapport établi par Matif SA concernant l'activité du demandeur pour compte de tiers sur le Matif, celle-ci a entendu exercer un recours à l'encontre de ladite décision. Il était reproché à la société de bourse d'avoir signé avec des clients approchés par l'un de ses démarcheurs, des mandats de gestion dont la teneur différait de la présentation faite par celui-ci ; en outre, le contenu même du mandat ne paraissait pas conforme à la réglementation du CMT, faute de préciser le risque financier accepté par le client. A l'issue de la procédure, le CMT avait décidé de sanctionner la société de bourse W. d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 200 000 francs à verser au Trésor public.

Avec cette décision, il s'agit, à notre connaissance, du premier arrêt du Conseil d'État sur l'ancien Conseil du marché à terme dont l'existence a pris fin avec la loi du 2 juillet 1996 et la création du Conseil des marchés financiers qui a été subrogé dans les droits obligations du CMT et du CBV. Pour autant, les principes énoncés dans cet arrêt sont transposables pour une large part à la formation disciplinaire du CMF. Sur la forme, l'argumentation essentielle du requérant reposait sur l'idée que le CMT statuant en matière disciplinaire aurait été une juridiction et que la sanction prononcée serait entrée dans le champ d'application des garanties définies à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Sur le fond, il s'agissait de déterminer si un intermédiaire boursier est responsable disciplinairement des démarcheurs qui travaillent à son service.

En ce qui concerne la forme, la question centrale concerne l'application de l'article 6 de la CEDH qui dispose que « toute personne a le 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 ». Ainsi, l'application de cette disposition dépendait de la qualification de « juridiction » de la formation disciplinaire du CMT (12). Dans la présente décision, le Conseil d'État a considéré, sans malheureusement préciser les critères déterminants attachés à la qualification de juridiction, que « même lorsqu'il statue en matière disciplinaire [le CMT] n'est pas une juridiction ». Pourtant, la réponse n'était pas évidente. Plusieurs éléments auraient pu laisser pencher pour la qualification de « juridiction ». Ainsi, l'article 12 du décret du 21 mars 1990 mentionnait que les décisions disciplinaires sont susceptibles d'un recours « en pleine juridiction » ; de même, si la composition du CMT ne comportait ni magistrat, ni juge, il existe des juridictions ne comprenant ni magistrat ni juge (cf. par exemple les Conseils régionaux de l'Ordre des médecins statuant disciplinairement) ; au surplus, la jurisprudence administrative reconnaît depuis longtemps à un organisme collégial disposant d'un pouvoir de décision et d'un pouvoir de répression disciplinaire la qualité de « juridiction » (13). Enfin et surtout, dans un arrêt de 1983 le Conseil d'État a jugé que présentent un caractère juridictionnel les sanctions disciplinaires infligées par le Conseil de direction de la Compagnie des commissionnaires agréés près la Bourse de commerce de Paris (14). Par contre, tel n'était pas le cas à propos des décisions disciplinaires prises par la Chambre syndicale des agents de change, instituées par voie réglementaire et non par la loi, à la différence du CMT (15).

L'une des difficultés d'appréciation de la nature du CMT réside aussi dans sa double qualité d'organisme doté d'un pouvoir réglementaire administratif et en même temps d'organisme doté de pouvoirs répressifs. Or, la jurisprudence considère qu'il n'est pas possible pour une même personne (ou un même organe collégial) d'être à la fois plaignante et juge (16).

Pourtant, ces arguments n'ont pas été retenus par le Conseil d'État, dont il convient cependant d'approuver la solution : « Considérant, en premier lieu, que l'article 6 de la

*Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales n'énonce aucune règle ou principe dont le champ d'application s'étendrait au-delà des procédures contentieuses suivies devant les juridictions, et qui gouvernerait l'élaboration ou le prononcé de sanctions, quelle que soit la nature de celles-ci, par les autorités administratives qui en sont chargées par la loi ; qu'il résulte des dispositions des articles 6 et 17 de la loi du 28 mars 1885 que le conseil du marché à terme, même lorsqu'il statue en matière disciplinaire, n'est pas une juridiction ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que la procédure suivie devant lui ne respecterait pas les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme [...] est inopérant*». En premier lieu, même si le Conseil d'État est muet sur ce point, il convient de constater que si le CMT est bien un organe collégial créé par la loi chargé d'un pouvoir de répression disciplinaire, encore fallait-il qu'il n'existe pas dans le régime juridique applicable à cet organisme des éléments incompatibles avec le statut de juridiction. Or, en ce qui concerne le CMT, force est de constater que l'article 5, alinéa 6 de la loi du 28 mars 1885 disposait que «*la Commission des opérations de bourse peut, dans un délai de trois jours suivant la délibération du Conseil en matière disciplinaire, demander une deuxième délibération*». Dès lors, et selon la jurisprudence Le Cun du Conseil d'État dans une affaire de sanctions disciplinaires de l'ancien Conseil des bourses de valeurs, il a été jugé que les dispositions similaires à celles du CMT faisaient obstacle à la qualification de juridiction (17). En effet, selon les principes du droit administratif, une juridiction est dessaisie dès qu'elle a statué, ce qui n'était le cas ni du CBV ni du CMT hier, pas plus qu'aujourd'hui du CMF. Il est vrai que dans cette affaire le Conseil d'État reconnaît implicitement sa compétence ; mais il n'y est pas aisé de déterminer si c'est en tant que juge de premier et de dernier ressort d'un organisme administratif collégial, ou comme juge d'appel de la décision d'une juridiction spécialisée. En deuxième lieu, concernant l'application des garanties de l'article 6 de la CEDH, il ressort d'une jurisprudence de principe de la Cour européenne des Droits de l'homme que les garanties de l'article 6 de la CEDH ne s'appliquent pas au prononcé des sanctions disciplinaires en matière professionnelle dans deux cas (18) : tout d'abord, lorsque la sanction n'a pas pour effet de priver le professionnel de l'exercice temporaire ou définitif de sa profession, il ne peut y avoir «*contestation sur des droits et obligations de caractère civil*», ce qui est le cas quand, comme en l'espèce, la sanction est constituée d'un blâme et d'une sanction pécuniaire ; ensuite, lorsque la décision disciplinaire est soumise à un contrôle de pleine juridiction par un organisme juridictionnel dont la procédure présente toutes les garanties de l'article 6, ce qui est là encore le cas dans la mesure où l'article 12 du décret n° 90-256 du 21 mars 1990 prévoit la possibilité d'un recours en plein contentieux devant le Conseil d'État pour les décisions disciplinaires du CMT. Confirmant sa propre jurisprudence, le Conseil d'État réserve ainsi l'application de l'article 6 de la CEDH aux seuls organismes disciplinaires qui ont la nature d'une juridiction (19).

Enfin, parmi les arguments de forme, le requérant invoquait l'insuffisance de motivation de la décision disciplinaire. Le Conseil d'État écarte le grief et estime que sur ce point la décision litigieuse était suffisamment motivée dans la mesure où pour motiver sa sanction, le CMT se doit d'«*énoncer les éléments de fait et de droit constitutifs des infractions com-*

*ises par la personne poursuivie*», mais il n'est pas tenu «*d'indiquer les raisons qui le conduisent à infliger une sanction plutôt qu'une autre parmi celles qui sont prévues*».

Concernant le fond de l'affaire, le CMT avait retenu la responsabilité de W. pour les agissements de ses démarcheurs. Cette responsabilité, selon le CMT, s'appuyait sur les dispositions de l'article 14 de la loi du 28 mars 1885 prévoyant que les «*personnes mentionnées à l'article 11 [établissements de crédit, sociétés de bourse...] sont civilement responsables du dommage causé par le fait des démarcheurs, agissant à ce titre, auxquels elles ont délivré une carte d'emploi. Nonobstant toute convention contraire, ces démarcheurs sont considérés comme leurs préposés au sens de l'article 1384 du code civil*». En conséquence, la société de bourse contestait la possibilité pour le CMT d'infliger une sanction disciplinaire là où la loi de 1885 ne prévoyait de responsabilité que civile. En premier lieu, le conseil d'État reconnaît que les démarcheurs doivent être regardés «*comme des préposés des personnes et établissements mentionnés aux articles 8 et 8-1 de la loi du 28 mars 1885 [NDLR : établissements de crédit, sociétés de bourse...] ; que ces personnes et établissements peuvent donc légalement [...] être poursuivis disciplinairement pour des infractions commises par leurs démarcheurs*». Cette position du Conseil d'État est particulièrement importante dans la mesure où les dispositions de l'article 11 de la loi du 28 mars 1885 relatif aux démarcheurs sur les marchés à terme restent applicables et n'ont pas été abrogées par la loi du 2 juillet 1996. Dès lors, on a pu écrire avec raison que cet arrêt permet au CMF de sanctionner un prestataire de services d'investissement au regard des manquements professionnels d'une personne qui, bien que n'étant pas liée par un contrat de travail au prestataire de services d'investissement, a obtenu de ce dernier une carte de démarchage d'instruments financiers à terme (20).

Enfin, le requérant estimait qu'il convenait que le Conseil d'État, saisi d'un recours de pleine juridiction, constate à son égard le bénéfice de l'amnistie sur le fondement du troisième alinéa de l'article 16 de la loi n° 95-884 du 3 août 1995. La Haute Juridiction ne retient cependant pas l'argument. Si, en effet, l'article 14 de la loi du 3 août 1995 précitée amnistie bien «*les faits commis avant le 18 mai 1995 en tant qu'ils constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles*», il résulte cependant du troisième alinéa du même article que sont exceptés du bénéfice de l'amnistie les faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes mœurs ou à l'honneur. Selon le Conseil d'État, les faits reprochés à la société de bourse W. répondent à ces exceptions, ce dont on peut douter, un blâme pour non-respect de la réglementation du démarchage n'ayant qu'un lointain rapport avec la probité, les bonnes mœurs (dont on aimerait qu'il existe une définition, s'agissant d'une notion – tout comme l'ordre public – dont les contours sont variables dans le temps, surtout si on les limite à l'opinion publique !) (21) ou l'honneur.

(12) Le Conseil d'État ne fait ici que reprendre ses propres conclusions qu'il avait émises dans un avis du 31 mars 1993 : ministre du budget/SARL Auto-Industrie Meric en indiquant que l'article 6 de la CEDH « n'énonce aucune règle ou aucun principe dont le champ d'application s'étendrait au-delà des procédures contentieuses suivies devant les juridictions, et qui gouvernerait l'élaboration ou le prononcé des sanctions, quelle que soit la nature de celles-ci, par les autorités administratives qui en sont chargées par la loi ».

(13) CE, Ass. 12 décembre 1953, de Bayo, *Rec. Lebon* p. 544. Sur la notion de «juridiction», cf. aussi, Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 6<sup>e</sup> éd. 1996, p. 92 et «Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative» : *Mélanges Eisenmann*, 1975, p. 265.

(14) CE, 10 juin 1983, Charbit, *Rec. Lebon*, p. 240.

(15) CE, 16 novembre 1984, Woetglin, *D.* 1985, p. 57, concl. Stirn.

(16) CE, 29 avril 1949, Bourdeaux, *Rec. Lebon*, p. 188 ; CE, 2 mars 1956, Berson, *Rec. Lebon*, p. 104 ; CE, 14 janvier 1981, Putot, *Rec. Lebon*, p. 17.

(17) CE, 1<sup>er</sup> mars 1991, Le Cun, *RFDA* 1991, p. 613, concl. M. de Saint Pulgent.

(18) *CEDH*, 23 juin 1981, Le Compte/Belgique, série A, n° 43 ; *CEDH*, 10 février 1983, Le Compte/Belgique, série A, n° 58 ; *CEDH*, 30 novembre 1987, H. c/Belgique, série A, n° 27 ; *CEDH*, 26 septembre 1995, Diennet/France, série A, n° 352 A.

(19) CE, 14 février 1996, Maubleu, *RFDA* 1996, p. 1186, concl. Sanson ; CE, 29 juillet 1994, Département de l'Indre, *RFDA* 1995, p. 169, concl. Bonichot.

(20) Ch. Desaleux, Notes et Analyses, *Revue du CMF*, n° 10, juillet-août 1998, p. 47.

(21) On renverra ici le lecteur à l'excellent passage de G. Ripert dans «La règle morale dans les obligations civiles», 4<sup>e</sup> éd. *LGDJ*, 1949, n° 37. ■