



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 30183/06
présentée par Cyrille VERNES
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 19 mai 2009 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Rait Maruste,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 10 juillet 2006,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Les circonstances de l'espèce

Le requérant, M. Cyrille Vernes, est un ressortissant français, né en 1948 et résidant à Genève. Il est représenté devant la Cour par M^e D. Léger, avocat à Paris.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant est directeur de la société financière R., laquelle poursuivait, à compter du 31 octobre 1997, une activité de gestion pour le compte de tiers et une activité de réception/transmission d'ordres.

Le 3 mai 1999, la Commission des opérations de bourse, la COB, décida d'ouvrir une enquête sur la société R.

Le 18 septembre 2000, la COB décida, en vertu de son pouvoir de police administrative, de retirer l'agrément qui avait été délivré à ladite société le 31 octobre 1997. Les 17 octobre et 15 décembre 2000, la société R. fit parvenir ses observations à la COB.

Le 14 février 2001, la COB informa la société R. de sa décision de ne pas donner suite à cette procédure de retrait d'agrément au vu des termes d'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 2000, lequel avait annulé une décision de retrait d'agrément de la COB pour irrégularités de la procédure.

Par une lettre du 6 juin 2001, la COB notifia à la société R., ainsi qu'au requérant, divers griefs qui résultaient des conclusions du rapport d'enquête du service de l'inspection de la COB examiné lors de la séance de la Commission du 25 juillet 2000, pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires. Le requérant présenta ses observations écrites en défense le 13 juillet 2001.

Par une décision du 12 février 2002, suivant une séance du 15 janvier au cours de laquelle elle entendit le rapporteur et le conseil du requérant, signée du président et de la secrétaire de séance, et agissant en vertu de son pouvoir disciplinaire, la COB prononça à l'encontre de la société R. et de son président, le requérant, l'interdiction d'exercer à titre définitif l'activité de gestion pour le compte de tiers. Sur le grief du requérant tiré de l'impossibilité d'ouvrir une procédure de sanction, elle considéra que la procédure ouverte sur le fondement de l'article L. 321-1 du Code monétaire et financier [CMF] reprenant les dispositions de l'article 71 de la loi du 2 juillet 1996 était indépendante de la procédure administrative de retrait d'agrément qui avait été précédemment engagée et à laquelle il avait été décidé de ne pas donner suite. Elle fit valoir que ces deux procédures étaient de nature différente, la procédure de retrait d'agrément se rattachant à un pouvoir de police administrative et la procédure de sanction relevant de son pouvoir disciplinaire. La COB se prononça sur l'impartialité de ses membres et conclut comme suit :

« Considérant qu'aucun des membres de la Commission amené à se prononcer sur la procédure de sanction disciplinaire ouverte à l'encontre de M. Cyrille VERNES n'a pris part à la décision d'envoi de la lettre du 25 juillet 2000 au Conseil des marchés financiers, cette lettre évoquée par M. Cyrille VERNES, ayant été adressée à la seule initiative du président de la Commission, dans le cadre de l'échange d'informations entre autorités prévu à l'article L. 631 du Code monétaire et financier ; qu'aucun des membres de la Commission statuant sur la procédure disciplinaire en cause n'a, par ailleurs, eu à connaître dans l'exercice de la compétence propre qui lui est attribuée par l'article L. 631-1 du Code monétaire et financier en matière d'échange d'informations avec d'autres autorités de contrôle, de la société Financière R. dans des

conditions de nature à fonder un grief de partialité à son encontre ; que tout moyen tiré d'une prétendue partialité de la Commission doit donc être écarté (...)

Considérant que la gravité des fautes commises par [le requérant], notamment en laissant réaliser des investissements qui se sont avérés contraires aux intérêts des mandants et porteurs de parts, dans une société dont il était administrateur et en permettant un non-respect répété et systématique des règles prudentielles notamment de division des risques qui a compromis la sécurité des actifs gérés pour le compte des investisseurs, justifie que soit prononcée à l'encontre du requérant une interdiction définitive d'exercer (...) »

Par une requête du 5 avril 2002, le requérant demanda au Conseil d'Etat d'annuler la décision de la COB. A l'appui de son mémoire, il invoqua l'article 6 § 1 de la Convention, et dénonça notamment le fait « qu'il ne résultait d'aucune des mentions de la décision de la COB que la séance du 15 janvier 2002 ait été tenue en audience publique ». Il soutint également que cette décision avait été rendue à la suite d'une procédure irrégulière. Il fit valoir que la procédure administrative, aux fins de retrait d'agrément constitue en réalité une procédure disciplinaire déguisée qui fait obstacle à l'ouverture ensuite d'une procédure de sanction disciplinaire ayant la même finalité. Il invoqua le fait qu'il n'était pas établi que les membres de la Commission ayant concouru à la procédure administrative de retrait d'agrément se fussent abstenus de participer à la procédure de sanction. Il estima que c'est au prix d'une dénaturaison des pièces et des textes qu'il avait été considéré qu'il avait manqué à l'obligation de diligence dans sa mission. Enfin, il dénonça la disproportion de la sanction sous l'angle de l'article 6 de la Convention.

Parallèlement à cette procédure, la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 procéda à la fusion de la COB, du Conseil des marchés financiers et du Conseil de discipline de la gestion financière en créant l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Par un arrêt du 28 décembre 2005, notifié le 27 janvier 2006, le Conseil d'Etat rejeta la requête. Il estima notamment que du fait de l'existence d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat à l'encontre des décisions prises par la COB en matière disciplinaire, assurant le respect des garanties prévues à l'article 6 § 1 de la Convention, le caractère non public de la séance à l'issue de laquelle avait été prononcée la sanction ne permettait pas de caractériser une méconnaissance de ces dispositions. Il en conclut que le requérant n'était pas fondé à soutenir pour ce motif que la décision attaquée aurait été prise sur une procédure irrégulière. Pour le reste, il considéra que le nombre et la gravité des griefs légitimement retenus contre le requérant étaient de nature à justifier la sanction.

B. Le droit interne pertinent

Article 71 de la loi 96-597 du 2 juillet 1996 (article L. 621-25 du CMF) en vigueur au moment des faits

« I. – Lorsqu'un prestataire de services d'investissement agréé pour exercer les services visés au d de l'article 4 ou une société de gestion de portefeuille a manqué à ses obligations professionnelles définies par les lois et règlements en vigueur, la Commission des opérations de bourse, après avoir mis leurs dirigeants en mesure de présenter leurs explications, peut leur adresser une mise en garde.

II. – Les prestataires de services d'investissement agréés pour exercer les services visés au d de l'article 4 ainsi que les sociétés de gestion de portefeuille sont passibles des sanctions prononcées par la Commission des opérations de bourse à raison des manquements à leurs obligations professionnelles définies par les lois et règlements en vigueur.

La Commission des opérations de bourse agit soit d'office, soit à la demande du gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire, soit à la demande du président du Conseil des marchés financiers. Elle statue, en cette matière, par décision motivée. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que le représentant légal du prestataire de services d'investissement ou de la société de gestion de portefeuille ait été entendu ou, à défaut, dûment appelé.

Les sanctions applicables sont l'avertissement, le blâme, l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des services fournis.

Ces interdictions emportent, selon le cas, suspension ou retrait de l'autorisation prévue à l'article 11 pour le service concerné.

En outre, la Commission des opérations de bourse peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire (...)

IV. – La Commission des opérations de bourse informe, le cas échéant, la Commission européenne et les autorités compétentes des autres Etats membres de la Communauté européenne des décisions qu'elle prend en application du présent article.

Elle peut également rendre publiques ces décisions.

V. – Les personnes sanctionnées en application du présent article peuvent, dans le délai de deux mois qui suit la notification de la décision, former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat. »

Article L. 621-4 du CMF en vigueur au moment des faits

« Ni le président ni aucun membre de la Commission ne peut délibérer dans une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a un intérêt ; il ne peut davantage participer à une délibération concernant une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a représenté une des parties intéressées au cours des trente-six mois précédant la délibération. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de l'iniquité de la procédure devant la COB. Il dénonce tout d'abord l'absence de publicité de la séance devant la COB. Aucune des mentions de la décision de sanction ne permet de penser que l'audience a été publique, et ce, lors de la séance du 15 janvier 2002 au cours de laquelle a été entendu son avocat comme lors du jour où la décision a été rendue le 12 février. Il précise que le Conseil d'Etat lui-même a rappelé ce principe de publicité des audiences dans un arrêt du 29 novembre 1999 concernant les sanctions disciplinaires infligées par la Commission bancaire (CE, Société Rivoli Exchange).

Il se plaint également d'un manque d'impartialité des membres de la COB. Il observe que la décision du 12 février ne comporte pas l'identité des personnes qui composaient la formation de jugement. Il fait savoir que la cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 27 juin 2002, a considéré que devait être annulée la décision qui, prise par la COB, était, comme en l'espèce, uniquement signée par le président de séance et la secrétaire et ne précisait pas le nom des membres ayant délibéré. Cette information lui aurait permis de vérifier si les interdictions posées à l'article L. 621-4 du CMF étaient respectées.

2. Le requérant se plaint également de l'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat. Il soutient tout d'abord que la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement contrevient à l'article 6 § 1 de la Convention. Il allègue encore que la communication au commissaire du gouvernement du dossier du rapporteur sans que ce document soit communiqué aux parties est problématique au regard de cette disposition. Il se plaint enfin de l'insuffisance de motivation de l'arrêt du Conseil d'Etat : ce dernier n'a pas distingué dans son arrêt les responsabilités de la société, de son directeur général et de son président ; il n'a pas répondu au grief tiré de ce que la COB était incompétente pour engager une procédure de sanction qui ressortissait de la compétence du conseil de discipline de la gestion financière ; il n'a pas davantage été répondu au grief tiré de la violation du principe *non bis in idem* (mise en œuvre d'une procédure disciplinaire après l'abandon d'une précédente procédure qui tendait au retrait d'agrément de la société R.) et à celui tiré de la disproportion de la sanction.

3. Invoquant enfin les articles 6 § 1 et 8 de la Convention, le requérant se plaint de la disproportion de la sanction prononcée par la COB à son égard, à savoir une interdiction définitive d'exercice de sa profession.

EN DROIT

1. Le requérant allègue plusieurs violations de l'article 6 de la Convention dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) 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. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

a) Le requérant se plaint de l'absence de publicité devant la COB et du défaut d'impartialité des membres ayant pris la décision de le sanctionner. Il soutient que le recours devant le Conseil d'Etat ne pallie pas ces violations.

En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ces griefs et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

b) Le requérant formule plusieurs griefs relatifs à l'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat.

i. Concernant la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat, en l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

ii. Le requérant soutient également que la communication du rapport du rapporteur au commissaire du gouvernement est contraire à l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour estime que ce grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement, à la lumière de ce qui a été décidé dans la décision *Flament c. France* (n° 28584/03, 21 mars 2006), en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

iii. Le requérant se plaint de l'insuffisance de motivation dans la décision du Conseil d'Etat.

La Cour a rappelé, dans l'arrêt *Wagner c. Luxembourg* (n° 6240/01, 28 juin 2007), les principes régissant l'obligation pour les tribunaux de répondre aux arguments des parties. Si l'article 6 § 1 oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, il ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument des parties.

De l'avis de la Cour, le Conseil d'Etat, en ayant notamment à l'esprit le caractère spécifique du recours en cassation (*mutatis mutandis, Andret c. France* (déc.), n° 1956/02, 25 mai 2004), n'a pas manqué de manière manifeste, à son obligation de motivation, celui-ci ayant fait le choix d'apprécier la procédure litigieuse globalement. Le fait que le requérant ne partage pas l'analyse retenue par le Conseil d'Etat ne saurait suffire à conclure à un déficit de motivation de la part de cette juridiction. Partant, la Cour estime que le grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Le requérant se plaint de la disproportion de sa sanction et invoque l'article 6 § 1 précité et l'article 8 de la Convention.

L'article 8 de la Convention dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Dans la mesure où le requérant se plaint d'une atteinte à sa vie privée et familiale, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes; tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion d'éviter ou de redresser les violations alléguées contre lui. Ainsi, le grief dont on entend saisir la Cour doit d'abord être soulevé, au moins en substance, dans les formes et délais prescrits par le droit interne, devant les juridictions nationales appropriées (voir, entre autres, *Civet c. France* [GC], n° 29340/95, § 41, CEDH 1999-VI). En l'espèce, la Cour constate qu'aucun moyen tiré de la violation alléguée de l'article 8 de la Convention n'a été soumis devant le Conseil d'Etat. Dans ces conditions, cette partie de la requête doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ailleurs, s'agissant de la proportionnalité de la peine, et à supposer que la Convention garantisse un principe général de proportionnalité des peines dont l'article 6 serait le fondement, la Cour, compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle était compétente pour connaître des allégations formulées, n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la disposition invoquée. Elle estime en conséquence que cette partie de la requête doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 1 et 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Ajourne l'examen des griefs du requérant tirés du défaut d'audience publique devant la COB et du défaut d'impartialité de celle-ci ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président