SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 18845/91
présentée par J.L.
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 30 juin 1993 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président de la Deuxième Chambre
G. JÖRUNDSSON
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Deuxième Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 23 août 1991 par J.L. contre la France et enregistrée le 24 septembre 1993 sous le No de dossier 18845/91 ;

Vu la décision de la Commission, en date du 2 septembre 1992, de communiquer la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 21 décembre 1992, les observations en réponse présentées par le requérant le 29 mars 1993 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, né en 1952, est de nationalité française. Il est actuellement sans emploi mais exerçait la profession de commis de bourse.

Devant la Commission, il est représenté par Maître Bernard Casanova, avocat au barreau de Paris.

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

A la suite d'une enquête du Service de l'Inspection à la Société des Bourses françaises dirigée contre le requérant, son chef de service, D., rédigea le 29 mars 1989 un rapport établissant que "de graves irrégularités" entachaient, selon lui, certaines opérations effectuées par le requérant.

Le 10 avril 1989, le requérant reçut une lettre du Président du Conseil des Bourses des Valeurs, l'informant qu'à la suite de cette enquête, une procédure disciplinaire était engagée à son encontre en application des dispositions de la loi du 22 janvier 1988. Le requérant eut ainsi connaissance de ce que D. avait été nommé rapporteur dans le cadre de cette procédure.

Par courrier du même jour, le rapporteur, D., convoqua le requérant pour une audition, l'informa que le rapport du Service de l'Inspection était à sa disposition et qu'il pouvait se faire assister par un avocat. Le 27 avril 1989, le requérant fut entendu par le rapporteur. Le 5 mai 1989, le rapporteur établit une note de synthèse destinée au Conseil des Bourses des Valeurs et conclut que les faits reprochés au requérant étaient graves.

Le 24 mai 1989, le requérant et son conseil furent entendus par le Conseil des Bourses des Valeurs ; ils déposèrent également un mémoire en défense. L'un des membres du Conseil présent lors de cette audition, ayant plus tard quitté ses fonctions, ne pouvait donc plus participer au délibéré du Conseil. Dès lors, une nouvelle audition eut lieu le 29 septembre 1989, au cours de laquelle le requérant et son avocat discutèrent le rapport présenté par D. Le Conseil se retira ensuite pour délibérer.

Dans sa requête introductive le requérant a soutenu que le rapporteur D. avait assisté au délibéré. Le Gouvernement défendeur a précisé que, comme le prouve le procès-verbal de la séance disciplinaire du 29 septembre 1989, le rapporteur a quitté la salle du conseil, accompagné du requérant et de son conseil, avant le délibéré auquel il n'a participé en aucune manière, contrairement aux allégations du requérant. Le requérant n'a plus repris cet argument dans sa réponse aux observations du Gouvernement défendeur.

Prenant acte de la démission du requérant, le Conseil le condamna à verser la somme d'un million de francs à un fonds de garantie, organisme privé restant à créer.

Cette décision fut notifiée au requérant en date du 16 novembre 1989.

Le 15 janvier 1990, le requérant forma un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, en arguant notamment du manque d'impartialité de D., ayant agi à la fois comme auteur d'un rapport en tant que chef du Service de l'Inspection à la Société des Bourses françaises qui était à l'origine des poursuites, et comme rapporteur devant le Conseil appelé à statuer.

Par un arrêt du 1er mars 1991, le Conseil d'Etat rejeta le recours aux motifs, d'une part, que "les dispositions de l'article 6 par. 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ... ne sont pas applicables aux organismes qui, comme le Conseil des Bourses des Valeurs, sont appelés à prononcer une sanction de caractère disciplinaire", d'autre part, qu'il "ne résulte pas du dossier que le rapporteur ait manqué à l'obligation d'impartialité que lui imposaient ses fonctions ni qu'il ait assisté au délibéré au cours duquel le Conseil s'est prononcé sur le caractère disciplinaire des faits reprochés au requérant et la sanction à lui infliger".

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 6 par. 1 et 3 c) de la Convention.

Le requérant soutient en premier lieu que l'article 6 est d'application dans le cadre de la procédure mise en cause et que c'est à tort que le Conseil d'Etat a déclaré que cette disposition de la

Convention était inapplicable aux procédures disciplinaires.

Le requérant soutient ensuite que le Conseil des Bourses des Valeurs n'a pas statué à son encontre comme un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention. Enfin, les droits de la défense au sens de l'article 6 par. 3 c) auraient été méconnus, dans la mesure où le rapporteur devant cette instance disciplinaire avait auparavant rédigé un rapport en sa qualité de chef du Service de l'Inspection à la Société des Bourses françaises, à la suite duquel les poursuites disciplinaires avaient été engagées à son encontre.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête a été introduite le 23 août 1991 et enregistrée le 24 septembre 1991.

Le 2 septembre 1992, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'article 6 par. 1 et 3 c) de la Convention.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 21 décembre 1992 après une prorogation du délai initialement imparti. Le requérant y a répondu le 29 mars 1993 après une prorogation du délai initialement imparti.

EN DROIT

Le requérant se plaint d'une prétendue inéquité de la procédure en ce que le Conseil des Bourses des Valeurs n'aurait pas statué à son encontre comme tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

D'autre part, les droits de la défense, tels que garantis par l'article 6 par. 3 c) (art. 6-3-c), auraient été méconnus dans la mesure où le rapporteur devant cette instance disciplinaire avait auparavant rédigé un rapport en sa qualité de chef du Service de l'Inspection à la Société des Bourses françaises, à la suite duquel les poursuites disciplinaires avaient été engagées à l'encontre du requérant.

Le Gouvernement excipe d'emblée de l'inapplicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention à la procédure en cause.

Il rappelle que le Conseil des Bourses des Valeurs est un organisme professionnel doté de la personnalité morale, qui dispose de prérogatives de puissance publique, comme le pouvoir réglementaire et le pouvoir disciplinaire. Les décisions prises par le Conseil dans le cadre de sa mission de service public sont des actes administratifs.

Il souligne que le Conseil d'Etat a nié le caractère juridictionnel des sanctions prononcées par le Conseil des Bourses des Valeurs. Selon le Gouvernement, cet organisme ne saurait dès lors être considéré comme un tribunal au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le Gouvernement expose encore que la sanction prononcée à l'encontre du requérant a été une amende d'un million de francs, alors que les bénéfices réalisés s'élevaient à un montant nettement supérieur et que l'amende pouvait atteindre le triple du profit réalisé. Ainsi, il ne saurait être soutenu que cette condamnation portait gravement atteinte à sa vie professionnelle et familiale ainsi qu'à son crédit. En outre, si le requérant n'avait pas démissionné avant le prononcé de la décision disciplinaire, la sanction aurait sans doute consisté en une suspension d'activité ; dans cette hypothèse, les instances de la

Convention auraient valablement eu à se pencher sur le caractère civil ou non de cette sanction. Or tel n'a pas été le cas en l'espèce.

Le Gouvernement ajoute que le requérant lui-même n'a pas su trancher entre le caractère civil ou pénal de la sanction prononcée. En dépit de son montant élevé, la sanction ne présentait pas un degré de sévérité tel, eu égard aux fautes commises et aux profits frauduleux qui en ont résulté, que l'on puisse conclure qu'il s'agit d'une accusation en matière pénale.

Le requérant observe d'emblée que la nature juridictionnelle du Conseil des Bourses des Valeurs doit s'apprécier par référence à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et non à celle du Conseil d'Etat.

Quant au caractère civil de la contestation en cause, le requérant rappelle que la sanction prononcée contre lui figurait dans un éventail de mesures comprenant notamment le retrait temporaire ou définitif de la carte professionnelle, c'est-à-dire des mesures dont la Cour reconnaît le "caractère civil" (voir Cour eur. D.H., arrêt König du 28 juin 1978, série A n° 27).

Par ailleurs, le requérant note que les faits qui lui sont reprochés dans le cadre de la procédure disciplinaire constituent également un délit. En outre, le montant de l'amende infligée est révélateur de la gravité de l'infraction (voir Cour eur. D.H., arrêt Öztürk du 21 février 1984, série A n° 73). Tous ces éléments sembleraient conforter le caractère "pénal" de la contestation en cause.

Quant aux griefs tirés de l'atteinte aux principes de l'équité de la procédure et de l'égalité des armes, garantis par l'article 6 par. 1 et 3 c) (art. 6-1, 6-3-c) de la Convention, le Gouvernement rappelle qu'en vertu de la jurisprudence européenne (voir Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 23, par. 51), les droits résultant de l'application de l'article 6 (art. 6) sont respectés dès lors qu'il peut être prouvé qu'ils l'ont été à l'un des échelons de la procédure suivie. Or selon lui, le Conseil d'Etat satisfait de manière indiscutable aux obligations de l'article 6 (art. 6).

Il ajoute que le déroulement de la procédure devant le Conseil des Bourses des Valeurs a également présenté les garanties d'impartialité et d'indépendance requises par la disposition en cause. Il rappelle que cette instance est composée de membres indépendants élus par leurs pairs. Le choix du rapporteur, chef du Service de l'Inspection à la Société des Bourses françaises, service qui a pour mission de prévenir et d'instruire les infractions disciplinaires, se justifie par les connaissances techniques de cette personne en raison de ses fonctions. Le fait que ce rapporteur ait diligenté l'enquête ayant conduit à la mise en oeuvre de la procédure disciplinaire ne saurait remettre en cause son indépendance ni l'impartialité de la procédure. Le Gouvernement précise enfin que, comme le prouve le procès-verbal de la séance disciplinaire du 29 septembre 1989, le rapporteur a quitté la salle du Conseil, accompagné du requérant et de son conseil, avant le délibéré, auquel il n'a participé en aucune manière, contrairement aux allégations du requérant.

Le requérant considère que le rapporteur n'a eu d'autre but, au cours de l'instruction devant le Conseil des Bourses des Valeurs, que d'obtenir des aveux de sa part sur les faits qu'il avait relevés dans son rapport d'enquête. Les rôles successifs du rapporteur pouvaient amener le requérant à douter de son indépendance et de son impartialité ainsi que de celle de la procédure diligentée à son encontre. Le recours devant le Conseil d'Etat ne pouvait pallier ces insuffisances puisque, dans le cadre du recours dont elle était saisie, cette juridiction ne pouvait que censurer une éventuelle illégalité et non

pas procéder à l'analyse de tous les éléments de droit et de fait, à l'instar d'une juridiction d'appel.

La Commission, au vu des circonstances de l'espèce, n'estime pas nécessaire de déterminer si, en l'espèce, la contestation porte sur des droits de caractère civil ou relève de la matière pénale au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention car la requête est en tout état de cause dénuée de fondement.

Dans la mesure où le requérant met en cause la procédure dont il a fait l'objet, la question qui se pose d'emblée est celle de savoir si les organes qui se sont occupés de son cas répondaient aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission rappelle que, dès lors que la contestation de la décision mise en cause doit être considérée comme relative à des droits et obligations de caractère civil ou relevant de la matière pénale, le requérant avait droit à l'examen de sa cause par "un tribunal" remplissant les conditions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

En l'espèce, deux organes étaient saisis du cas : le Conseil des Bourses des Valeurs et le Conseil d'Etat. Or, ainsi que la Cour européenne l'a affirmé dans son arrêt précité dans l'affaire Le Compte, Van Leuven et De Meyere, les droits découlant de l'application de l'article 6 (art. 6) sont respectés dès lors qu'ils l'ont été à l'un des stades de la procédure suivie.

La Commission n'estime pas nécessaire d'examiner ce qu'il en était du Conseil des Bourses des Valeurs dans la mesure où le Conseil d'Etat, appelé en l'espèce à statuer au contentieux, a exercé un contrôle étendu sur la légalité externe et la légalité interne de la décision mise en cause, prenant soin avant de conclure au rejet du recours, d'examiner en détail tous les points de droit et de fait qui lui étaient soumis. Partant, la Commission estime que le Conseil d'Etat répondait, en l'occurrence, aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Demeure la question de savoir si, tel que le prétend le requérant, les droits de la défense ont été méconnus en l'espèce.

A cet égard, la Commission relève, à la lumière des observations des parties, que rien ne permet de conclure en ce sens.

La Commission estime dès lors que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre	Le Président de la Deuxième Chambre
(K. ROGGE)	(S. TRECHSEL)