



Commentaire

Décision n° 2021-979 QPC du 11 mars 2022

Société Prologue

(Recours incident du président de l'Autorité des marchés financiers contre les décisions de la commission des sanctions)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 décembre 2021 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 910 du 15 décembre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Prologue portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article L. 621-30 du code monétaire et financier (CMF), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Dans cette affaire, M. Michel PINAULT a estimé devoir s'abstenir de siéger.

Dans sa décision n° 2021-979 QPC du 11 mars 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 621-30 du CMF, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – Le pouvoir de sanction de l'AMF

* L'Autorité des marchés financiers (AMF) est une autorité publique indépendante chargée de veiller à la protection de l'épargne investie, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés financiers¹.

À cette fin, elle dispose d'un pouvoir réglementaire lui permettant de fixer les obligations professionnelles qui s'imposent à certains acteurs intervenant sur ces marchés².

¹ Article L. 621-1 du CMF.

² Article L. 621-7 du CMF.

L'AMF dispose également d'un pouvoir d'investigation – elle peut à ce titre réaliser des contrôles et des enquêtes³ – et d'un pouvoir d'injonction⁴.

* Le législateur a également conféré à l'AMF un pouvoir de sanction administrative, prévu pour l'essentiel à l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, qui s'exerce :

- dans sa composante disciplinaire, à l'encontre des personnes et entités dont le respect des obligations professionnelles est contrôlé par l'AMF au titre de la réglementation des marchés (prestataires de services d'investissement, sociétés de gestion de portefeuille, teneurs de comptes, compensateurs, conseillers en investissements, démarcheurs, *etc.*)⁵ ;

- et, plus généralement, à l'égard de toute personne commettant des faits de nature à avoir une influence illicite sur le fonctionnement des marchés, selon le lieu où l'instrument a été négocié ou selon la nature de l'instrument en cause (offre au public de titres financiers, produits dérivés, contrat commercial, *etc.*).

Ces compétences sont exercées par différentes instances de l'AMF.

Le secrétaire général⁶ décide de l'ouverture d'une mission d'enquête ou de contrôle. Les résultats de ces investigations font l'objet d'un rapport écrit⁷.

Ce rapport est ensuite examiné par le collège⁸, qui dispose du pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites et peut donc, notamment, décider de l'ouverture d'une procédure de sanction. Dans cette hypothèse, il notifie les griefs aux personnes concernées et transmet leur notification à la commission des sanctions⁹.

³ Article L. 621-9 du CMF. Les contrôles portent sur le respect, par les personnes soumises à l'autorité de l'AMF, de leurs obligations professionnelles. Les enquêtes ont pour objet la recherche et, le cas échéant, le constat d'éventuels abus de marché (manquement d'initié, manipulation de cours et diffusion de fausses informations) ou de manquements de nature à porter atteinte à la protection ou à l'information des investisseurs ou au bon fonctionnement du marché.

⁴ Article L. 621-14 du CMF.

⁵ Soit les personnes et entités mentionnées au paragraphe II de l'article L. 621-9 du CMF et soumises, à ce titre, à la réglementation des marchés financiers et à des obligations professionnelles dont l'AMF veille au respect.

⁶ Article L. 621-5-1 du CMF. Le secrétaire général est chargé du fonctionnement et de la coordination des services sous l'autorité du président.

⁷ Article R. 621-36 du CMF.

⁸ Composé de seize membres, dont un président nommé par décret du président de la République (article L. 621-2 du CMF).

⁹ Paragraphe I de l'article L. 621-15 du CMF.

Cette commission instruit le dossier¹⁰ et peut, à l'issue d'une procédure contradictoire, prononcer des sanctions disciplinaires et administratives¹¹. Dans le cadre de cette procédure, est organisée une audience à laquelle un membre du collège assiste sans voix délibérative. Il peut toutefois présenter des observations au soutien des griefs notifiés et proposer une sanction¹².

La nature des sanctions pouvant être prononcées par l'AMF¹³ varie selon les personnes susceptibles d'en être l'objet : s'il s'agit de personnes morales ou physiques soumises à la régulation de l'AMF, elles peuvent notamment se voir infliger, selon les cas, un avertissement, un blâme, une interdiction d'exercice, une radiation, un retrait de carte professionnelle ou une sanction pécuniaire ; si les personnes ne sont pas soumises à cette régulation, elles ne peuvent faire l'objet que d'une sanction pécuniaire.

Ces sanctions peuvent faire l'objet de recours devant :

- la juridiction administrative, lorsqu'elles concernent des professionnels soumis à la régulation de l'AMF et des personnes physiques placées sous leur autorité ou agissant pour leur compte¹⁴ ;
- la juridiction judiciaire, lorsque les sanctions sont prises à l'encontre des personnes autres que ces professionnels et qui ne sont pas soumises, à ce titre, à la régulation de l'AMF.

2. – Les voies de recours contre les sanctions prises à l'encontre de personnes non soumises à la régulation de l'AMF

* La compétence spéciale du juge judiciaire pour connaître des recours formés contre les décisions individuelles de l'AMF relatives à des personnes autres que les professionnels soumis à sa régulation résulte de l'article L. 621-30 du CMF.

Initialement, la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière¹⁵, dont est issue l'AMF, n'avait ouvert la possibilité de former un recours contre les décisions prises par la commission des sanctions que pour les seules personnes sanctionnées.

¹⁰ La commission des sanctions comprend douze membres distincts de ceux du collège, dont elle est indépendante (article L. 621-2 du CMF).

¹¹ Paragraphe II de l'article L. 621-15 du CMF.

¹² Paragraphe I de l'article L. 621-15 du CMF.

¹³ Ces sanctions sont définies au paragraphe III de l'article L. 621-15 du CMF.

¹⁴ Au sein de l'ordre administratif, la compétence est alors attribuée directement au Conseil d'État (paragraphe I de l'article R. 621-45 du CMF).

¹⁵ Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

Dès lors, le président de l'AMF, qui représente le collège et donc l'autorité de poursuite, se trouvait privé de toute voie de recours contre ces décisions, alors même que la commission des sanctions pouvait se prononcer dans un sens différent de celui souhaité par le collège (soit en ne retenant pas les griefs notifiés par ce dernier, soit en prononçant une sanction inférieure à celle demandée).

En outre, faute de texte ouvrant la possibilité d'un recours incident au président de l'AMF, celui-ci ne pouvait pas davantage répliquer à l'éventuel recours que la personne sanctionnée peut former contre la décision de la commission des sanctions¹⁶.

Or, en application du principe « *non reformatio in pejus* »¹⁷, le recours de la personne sanctionnée ne peut pas aboutir à une réformation de la décision dans un sens qui lui serait défavorable (aggravation de la sanction). Lorsqu'il statue sur un tel recours, le juge peut donc seulement soit confirmer la sanction prise par la commission des sanctions, soit l'annuler ou la réformer, en tout ou partie, dans un sens favorable à l'intéressé.

Ainsi, au total, seules les personnes sanctionnées pouvaient saisir le juge afin de faire annuler la sanction ou obtenir sa réduction. La contestation des décisions de l'AMF ne présentait donc aucun risque pour les personnes sanctionnées, alors que le président de l'AMF ne pouvait ni initier de recours contre la décision de la commission des sanctions, ni former de recours incident à celui formé, le cas échéant, par la personne sanctionnée.

Comme le soulignent les travaux parlementaires, c'est pour remédier à l'« *asymétrie* »¹⁸ résultant de ces règles que la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010

¹⁶ Tirant les conséquences du principe général du droit précité, la jurisprudence du Conseil d'État ne permet pas de former un appel incident dans certains types de contentieux, sauf disposition contraire. Il en est ainsi en matière disciplinaire par exemple (voir par exemple, CE, Sect., 6 févr. 1981, *Lebard*, n° 14331 : « *le recours incident [est] eu égard à la nature de pouvoirs qu'exercent les conseils des ordres professionnels, lorsqu'ils statuent en matière disciplinaire, irrecevable, en l'absence de disposition législative ou réglementaire le prévoyant* »).

¹⁷ Principe général du droit dégagé par le Conseil d'État dans sa décision CE, 16 mars 1984, *Moreteau*, n° 41438, et sur lequel le Conseil constitutionnel a pu s'appuyer pour contrôler la constitutionnalité de dispositions législatives instaurant des sanctions (voir la décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 30).

¹⁸ Le rapport n° 2550 de M. Jérôme Chartier souligne ainsi « *Les alinéas 10 et 11 de cet amendement reconnaissent au collège de l'AMF la faculté de former un recours contre les décisions de la commission des sanctions. / En l'état actuel des procédures, il existe en effet une asymétrie puisque seules les personnes mises en cause peuvent contester une décision de la commission des sanctions. Ces recours aboutissent soit à la confirmation de la sanction prononcée, soit à la diminution du montant de l'amende. / Cette modification, qui permettrait en outre d'aligner les procédures de l'AMF sur celles de l'ACP, offre l'opportunité d'un examen supplémentaire si le collège de l'AMF estime que la*

de régulation bancaire et financière a inséré un nouvel alinéa au sein de l'article L. 621-30 du CMF .

* Désormais, le **troisième alinéa de l'article L. 621-30 du CMF (les dispositions objet du présent commentaire)** prévoit, d'une part, que « *Les décisions prononcées par la commission des sanctions peuvent faire l'objet d'un recours par les personnes sanctionnées et par le président de l'Autorité des marchés financiers, après accord du collège* » et, d'autre part, qu'« *En cas de recours d'une personne sanctionnée, le président de l'autorité peut, dans les mêmes conditions, former un recours* ».

Ces dispositions distinguent ainsi un recours principal, ouvert aux personnes sanctionnées ainsi qu'au président de l'AMF, et un recours incident, institué au bénéfice du seul président de l'AMF en cas de recours principal introduit par la personne sanctionnée. Que son recours soit introduit à titre principal ou incident, le président de l'AMF ne peut agir qu'avec l'accord du collège de cette autorité.

* Le régime de ces recours est précisé par voie réglementaire¹⁹ :

- Concernant les conditions de délais applicables, le recours principal de la personne sanctionnée et du président de l'AMF doit être formé dans les deux mois à compter de la notification ou de la publication de la décision²⁰.

En outre, s'il ne forme pas de recours principal dans ce délai, le président de l'AMF conserve la possibilité de contester la décision prise par la commission des sanctions par la voie d'un recours incident dans un délai de deux mois à compter de la notification à l'AMF du recours de la personne sanctionnée²¹.

- Au sein de la juridiction judiciaire, la compétence pour connaître de ces recours est réservée à la cour d'appel de Paris²².

- Certaines règles particulières tenant à la façon dont sont formés, instruits et jugés les recours sont fixées à l'article R. 621-46 du CMF (conditions de dépôt, pièces

commission des sanctions a prononcé un verdict insatisfaisant à l'égard des griefs présentés » (Rapport n° 2550 [Assemblée nationale - XIII^e législature] de M. Jérôme Chartier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 mai 2010, p. 63-64).

¹⁹ Leur régime est prévu par les dispositions particulières figurant aux articles R. 621-44 à R. 621-46 du CMF et les dispositions générales du code de procédure civile.

²⁰ Article R. 621-44 du CMF. Ce délai court, pour les personnes qui font l'objet de la décision, à compter de sa notification et, pour les autres personnes intéressées, à compter de sa publication.

²¹ Quatrième alinéa du paragraphe I de l'article R. 621-45 du CMF.

²² Article R. 621-45 du CMF. Le recours n'a cependant pas le caractère d'un appel, la décision de la commission des sanctions de l'AMF ayant un caractère administratif et non juridictionnel.

obligatoires, communications entre parties et au ministère public, délais, instruction), et peuvent ainsi déroger au code de procédure civile (CPC). D'autres règles sont fixées par un renvoi aux dispositions de ce dernier code (mentions obligatoires des recours et règles de représentation des parties).

Concernant en particulier l'office et les pouvoirs du juge, l'article R. 621-46 précité précise que la cour d'appel peut, sur le recours principal ou incident du président de l'AMF, soit confirmer la décision de la commission des sanctions, soit l'annuler ou la réformer en tout ou en partie, dans un sens favorable ou défavorable à la personne mise en cause.

Le président de l'AMF peut donc, en réponse à un recours formé par la personne sanctionnée, former un recours incident tendant à l'aggravation de la décision prise par la commission des sanctions.

* En revanche, le troisième alinéa de l'article L. 621-30 du CMF n'ouvre pas la possibilité de former un recours incident à la personne dont la sanction fait l'objet d'un recours du président de l'AMF.

Toutefois, dans un tel cas, il résulte tant de la jurisprudence du Conseil d'État²³ que des dispositions générales, de valeur réglementaire, du code de procédure civile²⁴, que cette personne peut présenter des demandes reconventionnelles à la condition qu'« *elles se rattachent aux prétentions originaires par un lien suffisant* »²⁵.

B. – Origine de la QPC et question posée

* En 2014, la société Prologue, dont les titres étaient admis aux négociations sur le marché réglementé *Euronext Paris*, avait déposé auprès de l'AMF un projet d'offre publique d'échange visant les titres de la société O2i, auquel l'autorité avait opposé une décision de non-conformité.

²³ CE, , 17 février 2014, *M. Stéphane E.*, n° 369198 avec les conclusions de M. Xavier de Lesquen.

²⁴ Communes à toutes les juridictions civiles, les dispositions relatives aux demandes incidentes figurent aux articles 63 à 70 du code de procédure civile (de valeur réglementaire). Ainsi, aux termes de son article 64, « *Constitue une demande reconventionnelle la demande par laquelle le défendeur originaire prétend obtenir un avantage autre que le simple rejet de la prétention de son adversaire* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 68 « *Les demandes incidentes sont formées à l'encontre des parties à l'instance de la même manière que sont présentés les moyens de défense* ».

²⁵ Article 70 du code de procédure civile.

En novembre 2015, le secrétaire général de l'AMF avait décidé l'ouverture d'une enquête concernant l'information financière et le marché des titres Prologue et O2i à compter du 1^{er} janvier 2015.

En septembre 2018, à l'issue de cette enquête, le collège de l'AMF avait, notamment, décidé de notifier trois griefs à la société Prologue :

- un premier grief portant sur la méconnaissance des règles de fonctionnement des offres publiques, pour avoir mis en œuvre une telle offre sans avoir préalablement obtenu de l'AMF une déclaration de conformité ;

- un deuxième grief portant sur la méconnaissance des principes généraux des offres publiques d'acquisition, et notamment, des principes d'intégrité du marché et de loyauté des transactions ainsi que d'égalité de traitement entre les actionnaires ;

- un troisième grief reprochant à la société requérante d'avoir procédé à l'admission sur *Euronext* de ses titres, sans établir de projet de prospectus ni le soumettre au visa de l'AMF.

Par décision du 31 décembre 2019, la commission des sanctions de l'AMF avait considéré que seul ce troisième grief était établi et avait prononcé à l'encontre de la société requérante une sanction pécuniaire de 150 000 euros.

Cette décision pouvait être contestée jusqu'au 9 mars 2020.

Le 3 mars 2020, le président de l'AMF avait introduit un recours principal qui demandait la réformation de la décision de la commission des sanctions en ce qu'elle n'avait pas retenu les deux premiers griefs.

La société requérante, qui n'avait pas introduit de recours principal avant le délai expirant le 9 mars 2020, avait déposé une déclaration de « *recours incident* » le 13 mars 2020 demandant l'annulation de la décision de la commission des sanctions en ce qu'elle avait retenu le troisième grief notifié et infligé une sanction pécuniaire, la confirmation du rejet des deux premiers griefs, et le versement de dommages-intérêts.

* Par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 22 avril 2021, ce « *recours incident* » avait été jugé irrecevable. Avait par ailleurs été jugée irrecevable la demande de la société Prologue, présentée à titre reconventionnel, de condamner l'AMF au paiement de la somme de 750 000 euros à titre de dommages et intérêts, faute de se rattacher aux prétentions originaires par un lien suffisant.

Par le même arrêt, la cour avait en revanche jugé fondé le recours principal du président de l'AMF et avait réformé la décision de la commission des sanctions. Elle avait ainsi jugé que les deux premiers griefs notifiés à la société requérante étaient établis et avait prononcé à son encontre une sanction pécuniaire d'un montant de 750 000 euros.

Cette dernière s'était alors pourvue en cassation et avait soulevé, à cette occasion, une QPC ainsi formulée :

« L'article L. 621-30, alinéa 3, du code monétaire et financier, en ce qu'il ne prévoit la possibilité de former un recours incident contre une décision de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers qu'au bénéfice du président de l'Autorité des marchés financiers, et non au profit des personnes sanctionnées, est-il contraire aux droits et libertés garantis par la Constitution, et en particulier au principe d'égalité devant la justice, au droit à un recours effectif et aux droits de la défense, qui découlent des articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ? ».

Dans son arrêt précité du 15 décembre 2021, la Cour de cassation a relevé que *« si les dispositions de l'article L. 621-30 du code monétaire et financier ne privent pas la personne sanctionnée, en cas de recours du président de l'AMF contre une décision de la commission des sanctions, de la possibilité de présenter des demandes reconventionnelles devant la cour d'appel de Paris, cette faculté dépend toutefois, devant le juge judiciaire, des demandes formées par le président de l'AMF, dès lors que, en application de l'article 70 du code de procédure civile, les demandes reconventionnelles ne sont recevables que si elles se rattachent aux prétentions originaires par un lien suffisant ».*

Elle en avait déduit que *« la question posée présente donc un caractère sérieux au regard des principes d'égalité et des droits de la défense, qui impliquent en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des parties ».*

Elle avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs et la restriction du champ

* La société requérante reprochait aux dispositions renvoyées de prévoir que, dans le cas où la personne sanctionnée forme un recours contre la décision de sanction, le président de l'Autorité des marchés financiers peut former un recours incident, sans ouvrir la même possibilité pour la personne sanctionnée lorsque ce dernier forme un recours contre la décision de sanction.

Il en résultait, selon elle, une méconnaissance du principe d'égalité devant la justice, du droit à un recours juridictionnel effectif et des droits de la défense. Elle soutenait que ces dispositions étaient également entachées, pour les mêmes motifs, d'incompétence négative dans des conditions affectant ces exigences constitutionnelles.

* Au regard de ces griefs, le Conseil a jugé que la QPC portait sur la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 621-30 du CMF, aux termes de laquelle « *En cas de recours d'une personne sanctionnée, le président de l'autorité peut, dans les mêmes conditions, former un recours* » (paragr. 3).

B. – La jurisprudence constitutionnelle sur le principe d'égalité devant la justice

* Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »²⁶.

Sur ce fondement, le Conseil veille, de manière générale, à ce que les différences de traitement opérées par la loi soient tout à la fois justifiées par une raison suffisante – qu'elles procèdent d'une différence de situation ou d'un motif d'intérêt général – et en adéquation avec les objectifs que leur assigne le législateur.

²⁶ Voir, en dernier lieu : décision n° 2021-944 QPC du 4 novembre 2021, *Association de chasse des propriétaires libres (Exclusion des associations de propriétaires du droit de retrait de terrains inclus dans le périmètre d'une association communale de chasse agréée)*, paragr. 5 ; décision n° 2021-946 QPC du 19 novembre 2021, *Société Pétroles de la côte basque (Part des biocarburants prise en compte dans la filière gazole pour le calcul de la taxe générale sur les activités polluantes)*, paragr. 4.

* En matière de justice, l'exigence d'égalité est renforcée. Le Conseil constitutionnel se fonde alors en effet à la fois sur l'article 6, précité, et sur l'article 16 de la Déclaration de 1789, en vertu duquel « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Il juge, sur ce double fondement, que « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »²⁷.

Cette jurisprudence a un double objet :

– D'une part, elle garantit l'égalité entre les parties à une même procédure : c'est « *l'équilibre des droits des parties* ». Il en va ainsi notamment, en procédure pénale, s'agissant des règles procédurales différentes applicables au parquet, au prévenu et à la partie civile, pour ce qui concerne l'exercice du droit au recours²⁸, la communication de pièces de procédure aux parties²⁹, ou encore les frais irrépétibles³⁰ ;

– D'autre part, elle assure le respect du droit des justiciables placés dans une situation identique à être jugés devant les mêmes formations de jugement ou selon des garanties de procédure égales. À ce titre, le Conseil constitutionnel veille à ce qu'une

²⁷ Décisions n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, *Région Languedoc-Roussillon et autres (article 575 du code de procédure pénale)*, cons. 4 ; n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Marielle D. (Frais irrépétibles devant la Cour de cassation)*, cons. 3 ; n° 2016-544 QPC du 3 juin 2016, *M. Mohamadi C. (Règles de formation, de composition et de délibération de la cour d'assises de Mayotte)*, paragr. 6 ; n° 2019-827 QPC du 28 février 2020, *M. Gérard F. (Conditions de recevabilité d'une demande de réhabilitation judiciaire pour les personnes condamnées à la peine de mort)*, paragr. 8.

²⁸ Décisions n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, *M. Boubakar B. (Détenue provisoire : réserve de compétence de la chambre de l'instruction)*, cons. 4 ; n° 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, *M. Samir A. (Appel des ordonnances du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention)*, cons. 3 et n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, *Région Languedoc-Roussillon et autres (Article 575 du code de procédure pénale)*, cons. 4.

²⁹ Décisions n° 2011-160 QPC du 9 septembre 2011, *M. Hovanes A. (Communication du réquisitoire définitif aux parties)*, cons. 4 et n° 2012-284 QPC du 23 novembre 2012, *Mme Maryse L. (Droit des parties non assistées par un avocat et expertise pénale)*, cons. 3.

³⁰ Décisions n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, précitée, cons. 3 ; n° 2011-190 QPC du 21 octobre 2011, *M. Bruno L. et autre (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales)*, cons. 4.

différence de traitement, qu'elle soit d'ordre juridictionnel³¹ ou procédural³², ne soit pas injustifiée et à ce qu'elle ne prive pas le justiciable d'une garantie reconnue à d'autres. Il s'assure également que la différence de traitement repose sur des critères objectifs et rationnels³³.

* Dans le cadre de son contrôle de l'égalité entre les parties à une même procédure, le Conseil apprécie, tout d'abord, si les dispositions soumises à son examen créent bien une différence de traitement entre parties. Dans le cas contraire, le grief ne peut qu'être écarté.

Ainsi, dans sa décision n° 2020-866 QPC du 19 novembre 2020, saisi de dispositions qui permettraient au juge ou au président d'une formation de jugement d'une juridiction judiciaire, statuant en matière non pénale, d'examiner une affaire sans audience pendant l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020 et pendant un mois après la fin de celui-ci, le Conseil constitutionnel a notamment relevé que « *les dispositions contestées n'instituent pas de différence de traitement entre les parties à une même procédure, le demandeur et le défendeur étant tous deux placés dans l'impossibilité de décider de la procédure sans audience ou de s'y opposer* ». Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice³⁴.

Le grief est également écarté si la différence de traitement critiquée ne résulte pas des termes des dispositions examinées, mais d'autres dispositions législatives ou de considérations factuelles.

Dans sa décision n° 2011-173 QPC du 30 septembre 2011, le Conseil était saisi des dispositions de l'article 16-11 du code civil en vertu desquelles, en matière de recherche de filiation, « *Sauf accord exprès de la personne manifesté de son vivant, aucune identification par empreintes génétiques ne peut être réalisée après sa mort* ». Il a constaté qu'aux termes de l'article 325 du code civil, qui n'était pas

³¹ À travers, par exemple, l'existence de dispositions attribuant un contentieux spécifique à une juridiction spécialisée. Voir, en dernier lieu, la décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019, *M. Jean-Pierre F. (Compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l'ordre)*.

³² Voir, par exemple, décision n° 2019-803 QPC du 27 septembre 2019, *Mme Fabienne V. (Mise en mouvement de l'action publique en cas d'infraction commise par un militaire lors d'une opération extérieure)*.

³³ Voir, par exemple, s'agissant de compositions différentes du conseil de discipline des avocats au barreau de Paris et des autres barreaux, décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, *Mme Marie-Claude A. (Conseil de discipline des avocats)*, cons. 4 ; ou, pour la réduction de peine encourue dont peuvent bénéficier certains délinquants, selon le concours qu'ils ont apporté aux services enquêteurs, décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 15 et 16.

³⁴ Décision n° 2020-866 QPC du 19 novembre 2020, *Société Getzner France (Procédure civile sans audience dans un contexte d'urgence sanitaire)*, paragr. 21.

discuté en l'espèce, la recherche de maternité implique que l'enfant prouve qu'il est celui dont la mère prétendue a accouché, mais que la circonstance, résultant de ce même article, « *que les dispositions contestées, relatives à la preuve de la filiation par l'identification au moyen des empreintes génétiques, trouvent principalement à s'appliquer lorsque la filiation paternelle est en cause ne saurait être regardée comme une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi* »³⁵. La différence de traitement contestée ne découlait donc pas des dispositions de l'article 16-11 du code civil, mais de constatations de fait.

* En matière pénale, à plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a admis des différences de traitement entre la partie civile, la personne poursuivie ou mise en examen et le ministère public. Il a en effet considéré que ces différentes parties n'étaient pas dans une situation identique.

Ainsi, il a jugé que « *la partie civile n'est pas dans une situation identique à celle de la personne mise en examen ou à celle du ministère public* »³⁶ et que les différences de traitement résultant de l'application de règles de procédure propres à chacune des parties privées et au ministère public ne sauraient, en elles-mêmes, méconnaître l'équilibre des droits des parties dans la procédure³⁷.

Il a suivi le même raisonnement dans sa décision n° 2013-363 QPC, relative à l'appel des jugements correctionnels : le Conseil a affirmé que « *la partie civile n'est pas dans une situation identique à celle de la personne poursuivie ou à celle du ministère public* », pour en déduire que « *l'interdiction faite à la partie civile d'appeler seule d'un jugement correctionnel dans ses dispositions statuant au fond sur l'action publique, ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la justice* »³⁸.

Il a toutefois invalidé des dispositions ayant pour effet, en l'absence de pourvoi du ministère public, de priver la partie civile de la possibilité de faire censurer, par la Cour de cassation, la violation de la loi par les arrêts de la chambre de l'instruction statuant sur la constitution d'une infraction, la qualification des faits poursuivis ou la régularité de la procédure. Sur le fondement du principe d'égalité devant la justice, il a considéré « *qu'en privant ainsi une partie de l'exercice effectif des droits qui lui*

³⁵ Décision n° 2011-173 QPC du 30 septembre 2011, *M. Louis C. et autres (Conditions de réalisation des expertises génétiques sur une personne décédée à des fins d'actions en matière de filiation)*, cons. 7.

³⁶ Décision n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, précitée, cons. 8.

³⁷ Décision n° 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, précitée, cons. 5.

³⁸ Décision n° 2013-363 QPC du 31 janvier 2014, *M. Michel P. (Droit d'appel des jugements correctionnels par la partie civile)*, cons. 8.

sont garantis par le code de procédure pénale devant la juridiction d'instruction, cette disposition apporte une restriction injustifiée aux droits de la défense »³⁹.

* Notons, enfin, que le Conseil constitutionnel a déjà été saisi d'un grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice qui pouvait le conduire à comparer des dispositions législatives et des dispositions réglementaires relatives à la procédure civile.

Ainsi, dans sa décision n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant un délai d'appel des jugements des juridictions du travail applicable uniquement dans certains territoires ultramarins, dont Mayotte. En l'espèce, aucune disposition législative ne fixait de délai de droit commun pour l'appel en matière de contentieux du travail, ce dernier étant prévu par l'article R. 1461-1 du code du travail. En adoptant les dispositions contestées, le législateur avait donc souhaité instituer une exception – législative – à l'application de ce délai – de nature réglementaire.

Le Conseil a jugé que *« L'exclusion qui en résulte du délai de droit commun, fixé d'ailleurs par le pouvoir réglementaire, ne trouve sa justification ni dans une différence de situation des justiciables dans ce territoire par rapport à ceux des autres territoires, ni dans l'organisation juridictionnelle, les caractéristiques ou les contraintes particulières propres au département de Mayotte »⁴⁰.*

Comme le relève le commentaire de cette décision : *« La difficulté posée au Conseil constitutionnel (...) venait de ce qu'habituellement, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'un grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, il est conduit soit à comparer les deux situations juridiques qu'instaure une même disposition législative, soit à comparer deux dispositions législatives qui établissent chacune une règle différente. Or, en l'espèce, la comparaison entre la règle de droit commun et la règle propre à Mayotte opposait une règle de niveau réglementaire et une règle de niveau législatif. (...) »*

« En procédant ainsi, le Conseil constitutionnel n'a pas comparé deux situations, l'une fixée par la loi, l'autre par le règlement, mais il s'est attaché au fait que le législateur a décidé de légiférer uniquement pour certains justiciables et non pour d'autres. La mention incidente au paragraphe 6 de la décision commentée, du caractère réglementaire des dispositions de droit commun fixant le délai d'appel,

³⁹ Décision n° 2010-15/23 QPC précitée, cons. 8.

⁴⁰ Décision n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017, *Société Horizon OI et autre (Délai d'appel des jugements rendus par le tribunal du travail de Mamoudzou)*, paragr. 6.

introduite par "d'ailleurs", marque que cette circonstance n'est pas déterminante. En réalité, le Conseil constitutionnel compare l'absence de disposition législative prévoyant, pour les autres territoires, des dispositions relatives au délai d'appel et l'instauration d'une telle disposition applicable uniquement dans certains territoires, parmi lesquels Mayotte. En effet, lorsque le législateur décide de prévoir une disposition de procédure judiciaire applicable seulement sur une partie du territoire national, cela doit être justifié. D'ailleurs, la formulation de principe relative à l'égalité devant la justice précise bien que "si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées" ».

C. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord énoncé les termes des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, qui fondent le principe d'égalité devant la justice. Il a rappelé, conformément à sa jurisprudence constante relative à ce principe, que « *Si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* » (paragr. 4).

Précisant ensuite le cadre procédural applicable à la contestation des décisions de la commission des sanctions de l'AMF, le Conseil a relevé que, en application de l'article L. 621-30 du code monétaire et financier, les sanctions prononcées à l'encontre de personnes autres que celles soumises à la régulation de cette autorité peuvent faire l'objet d'un recours principal devant le juge judiciaire, ouvert aux personnes sanctionnées et au président de l'AMF (paragr. 5). Il a ensuite constaté que les dispositions contestées prévoient, en particulier, que, « *lorsque la personne sanctionnée a formé un recours contre la décision de sanction, le président de l'Autorité des marchés financiers peut former un recours incident* » (paragr. 6).

Il revenait donc au Conseil de s'assurer que, en instituant un recours incident au bénéfice du seul président de l'AMF, ces dispositions, d'une part, n'instituaient pas une distinction injustifiée entre le président de l'AMF et les personnes sanctionnées et, d'autre part, leur assuraient des garanties égales.

* D'une part, pour apprécier le caractère justifié ou non de cette différence de traitement, le Conseil constitutionnel a pris en compte les motifs pour lesquels le législateur a institué un tel recours incident au bénéfice du président de l'AMF.

Il a ainsi jugé que, « *en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, par dérogation au principe général du droit selon lequel la situation de la personne sanctionnée ne peut être aggravée sur son seul recours, permettre à l'autorité de poursuite de solliciter l'aggravation de la sanction dans le cas où la personne sanctionnée forme un recours contre cette sanction* » (paragr. 7).

En effet, il résulte d'un principe général du droit applicable à certaines sanctions administratives que, lorsqu'une personne conteste, comme en l'espèce, la sanction qui lui a été infligée, son seul recours ne peut conduire à l'aggravation de cette sanction. En l'absence de la possibilité pour le président de l'AMF de former un recours incident, ce dernier ne disposerait donc d'aucun moyen d'obtenir l'aggravation de la sanction prononcée à l'occasion du recours formé par la seule personne sanctionnée. À l'inverse, en cas de recours principal formé par le président de l'AMF afin d'aggraver la sanction, la personne sanctionnée conserve, en tout état de cause, même si elle n'a pas formé elle-même de recours contre cette décision, la possibilité d'obtenir la diminution de la sanction, dès lors que l'autorité de poursuite ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de cette sanction devant le juge, qui peut la réformer ou en prononcer l'annulation.

L'institution d'un recours incident au seul bénéfice du président de l'AMF reposait ainsi sur une différence de situation entre les parties à la procédure. Elle devait, par ailleurs, être prévue par le législateur, compétent pour écarter l'application d'un principe général du droit⁴¹.

Dans ces conditions, le Conseil a jugé que les dispositions contestées « *ne procèdent pas à une distinction procédurale injustifiée* » (même paragr.).

* D'autre part, pour examiner les garanties respectivement accordées au président de l'AMF et aux personnes sanctionnées, le Conseil constitutionnel était ici confronté à une situation particulière, les dispositions législatives contestées étant silencieuses sur les droits reconnus à la personne sanctionnée en cas de recours principal du

⁴¹ Décision n° 69-57 L du 24 octobre 1969, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article 96 de la loi de finances du 26 décembre 1959 relatives au remboursement des frais de scolarité à l'école Polytechnique.*

président de l'AMF et donc, notamment, sur la possibilité pour celle-ci de présenter des demandes reconventionnelles.

Cette absence s'explique par le caractère réglementaire des règles de la procédure administrative et civile qui ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi : à la différence de celles régissant la procédure pénale, ces règles ne relèvent pas de la compétence du législateur⁴².

Le Conseil a dès lors constaté que « *les dispositions contestées n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet de priver une personne sanctionnée, en cas de recours principal du président de l'Autorité des marchés financiers contre une décision de la commission des sanctions, de la possibilité de présenter des demandes reconventionnelles tendant à l'annulation ou à la réformation de la sanction prononcée* » (paragr. 8).

En effet, la possibilité pour la personne sanctionnée de présenter des demandes reconventionnelles et les limites procédurales encadrant, le cas échéant, cette faculté résultent des dispositions générales, de nature réglementaire, du code de procédure civile et de leur interprétation par la jurisprudence. En l'occurrence, comme le rappelle la Cour de cassation dans son arrêt de renvoi, ces demandes sont recevables à la condition qu'elles se rattachent aux prétentions originaires par un lien suffisant, en application de l'article 70 du CPC. Ainsi, l'absence de garanties égales ne pourrait survenir que si les juridictions du fond, sous le contrôle de la Cour de cassation, faisaient de l'article 70 du CPC une application privant la personne sanctionnée de la faculté de présenter des demandes reconventionnelles relatives à la sanction prononcée par la commission des sanctions lorsque le président de l'AMF forme contre celle-ci un recours principal.

Le Conseil l'a rappelé en indiquant que, « *Au demeurant, il appartient aux juridictions d'apprécier la recevabilité de telles demandes en garantissant le caractère juste et équitable de la procédure ainsi que l'équilibre des droits des parties* » (paragr. 9).

Le Conseil, saisi de dispositions relatives à la possibilité pour le président de l'AMF de former un recours incident contre une décision de la commission des sanctions,

⁴² C'est d'ailleurs précisément ce qu'avait déjà jugé le Conseil d'État, à qui il revient également de contrôler certaines sanctions prononcées par l'AMF, en indiquant que « *la circonstance que le législateur n'a pas expressément prévu cette possibilité [d'un recours incident ouvert à la personne sanctionnée] n'entache pas ces dispositions d'incompétence négative, dès lors que les dispositions relatives à la procédure à suivre devant les juridictions ne relèvent du législateur que si elles mettent en cause la procédure pénale ou les principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi* » (CE, 17 février 2014, M. Stéphane E., n° 369198).

n'a pas eu à se prononcer sur le cas particulier où le président de l'AMF formerait un recours principal dirigé non contre la décision de sanction dans son ensemble, mais seulement en ce que celle-ci se fonde sur ce qu'un des griefs retenus n'était pas établi. Dans ce cas, il appartiendrait en tout état de cause au juge de décider que la personne sanctionnée peut, reconventionnellement, soutenir l'annulation ou la réformation de la sanction prononcée contre lui au titre d'un autre grief, en appliquant les dispositions réglementaires qui régissent cette procédure dans un sens conforme à la Constitution. Ce n'était, en tout état de cause, pas le cas dans l'espèce ayant donné lieu à la présente QPC, la cour d'appel de Paris ayant été saisie d'une demande reconventionnelle de nature purement indemnitaire.

Le Conseil a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice (paragr.10).

Après avoir précisé que les dispositions contestées n'étaient pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissaient ni les droits de la défense, ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 11).