

DROIT DE LA RÉGULATION BANCAIRE

Précisions utiles à propos de règles de procédure intéressant l'ACPR

ACPR, DEC. N° 2015-08, 8 DEC. 2016, AXA FRANCE VIE



Jean-Philippe Kovar

Professeur

Université de Strasbourg



Jérôme Lasserre Capdeville

Maître de conférences HDR

Université de Strasbourg

La décision AXA France Vie, rendue par l'ACPR le 8 décembre 2016, permet de revenir sur différentes critiques procédurales : le non-respect du principe de clarté et de prévisibilité des règles, dont la méconnaissance est reprochée au mis en cause, et l'absence de règle de prescription.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) rend de plus en plus de décisions au fil des ans : 5 en 2011, 5 en 2012, 8 en 2013, 8 en 2014, 11 en 2015, 11 encore en 2016[1]. Or ce dernier chiffre est finalement obtenu car, pour le seul mois de décembre 2016, pas moins de quatre décisions ont été rendues par le superviseur[2]. Deux

[1] Il s'agit ici des décisions mentionnées par le superviseur sur son registre officiel accessible sur Internet.

[2] Sur les sept décisions rendues avant décembre, ACPR 11 mars 2016, n° 2015-02, Société C. venant aux droits de la société A., et n° 2015-03, Société B. : *Revue Banque* 2016, n° 796, p. 83, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville. – ACPR 14 avr. 2016, n° 2015-05, Uffrance Patrimoine. – ACPR 29 avr. 2009, n° 2015-06, Isbank Paris : *Revue Banque* 2016, n° 797, p. 86, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville. – ACPR 19 mai 2016, n° 2013-04, Société Générale : *Revue Banque* 2016, n° 797, p. 90, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville. – ACPR 4 juill. 2016, n° 2015-07, Quick

d'entre elles concernent le secteur de la banque, et portent sur des manquements en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme[3].

Cependant, notre attention a plus été attirée par l'une des deux décisions intéressant le secteur de l'assurance[4]. Il s'agit de la décision de l'ACPR du 8 décembre 2016 qui condamne AXA France Vie d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 2,5 millions d'euros pour diffé-

Change : *Revue Banque* 2016, n° 799, p. 94, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville. – ACPR 19 juill. 2016, n° 2015-11, CREPA. – ACPR 29 juill. 2016, n° 2015-10, SkandiaLife SA : *Revue Banque* 2016, n° 800, p. 92, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville.

[3] ACPR 28 déc. 2016, n° 2016-01, SAXO BANQUE FRANCE. – ACPR 15 déc. 2016, n° 2016-03, Société d'exploitation Merson.

[4] ACPR 8 déc. 2016, n° 2015-08, AXA France Vie. – ACPR 22 déc. 2016, n° 2015-09, Santianes.fr.

rents manquements liés à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Plusieurs points de procédure donnent en effet lieu à des développements de la part du superviseur. Nous en évoquerons deux ici.

SUR LE NON-RESPECT DU PRINCIPE DE CLARTÉ ET DE PRÉVISIBILITÉ DES RÈGLES PRÉTENDUMENT MÉCONNUES

AXA France Vie estimait qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État[5] et de la CEDH[6] que les manquements qui lui sont reprochés doivent respecter le principe de

[5] CE 18 févr. 2011, n° 322786, Banque d'Orsay et autres c/ AMF.

[6] CEDH 22 nov. 2005, série A n° 335-B et 335-C, C.R. c/ Royaume-Uni et S.W. c/ Royaume-Uni.

RÉSOLUTION BANCAIRE

Le Conseil d'Etat ordonne à Arkéa de communiquer à la CNCM les informations nécessaires à l'établissement des plans de rétablissement et de résolution
CE 13 décembre 2016, Confédération Nationale du Crédit Mutuel, n° 403418.

On se souvient que la Confédération nationale du Crédit Mutuel (CNCM) avait demandé au juge des référés du tribunal administratif de Rennes, dans le cadre d'un référé conservatoire, d'enjoindre à la société Crédit Mutuel Arkéa, qui réunit les fédérations du Crédit Mutuel de Bretagne, du Massif Central et du Sud-Ouest, de lui communiquer, sous astreintes, les données financières nécessaires à l'établissement du plan préventif de rétablissement et des tableaux et maquettes relatifs au plan préventif de résolution de l'ensemble du groupe, en vue de leur transmission à la BCE et à l'ACPR. Cette demande s'expliquait par le refus persistant d'Arkéa. Mais le juge des référés a rejeté cette requête au motif, d'une part, que les informations financières en cause avaient été transmises par Arkéa à la BCE et à l'ACPR et, d'autre part, qu'il existait des désaccords profonds

entre les parties au litige[1]. En effet, Arkéa affirmait constituer un groupe indépendant, concurrent du groupement CM11-CIC qui rassemble onze fédérations du réseau Crédit mutuel. Elle expliquait également que son refus était motivé par la volonté d'éviter que des informations financières sensibles soient utilisées à son détriment par CM11-CIC que contrôlerait la CNCM. Or le juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, ne peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, les mesures que l'urgence justifie, qu'à la condition que celles-ci soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse. Saisi d'un recours en cassation, le Conseil d'État annule l'ordon-

[1] TA Rennes, ord. réf., 25 août 2016, n° 1603449, Confédération nationale du Crédit Mutuel : *Revue Banque* n° 801, 2016, p. 74, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville.

nance litigieuse. Il considère que le juge des référés a commis une erreur de droit en estimant que les conditions d'urgence et d'utilité de la mesure sollicitée n'étaient pas satisfaites, sans tenir compte des missions confiées par la loi à la CNCM en sa qualité d'organe central du réseau Crédit mutuel. Comme le rappelle la Haute juridiction, « *quel que soit l'état des rapports au sein du réseau Crédit mutuel entre les groupements qui s'y sont constitués, la CNCM est légalement en charge de la préparation et de la mise en œuvre des mesures qui s'inscrivent dans le cadre de la régulation systémique du système bancaire pour ce qui concerne l'ensemble du groupe Crédit mutuel et doit, en tant qu'entreprise mère dans l'Union, tenir un plan préventif de rétablissement pour ce groupe* ».

Le Conseil d'État, qui règle l'affaire, enjoint à Arkéa de communiquer à la CNCM les informations demandées, sous

astreinte de 10 000 euros par jour de retard. Il souligne qu'en refusant de transmettre les documents et données demandées par la CNCM, Arkéa entrave l'action de l'organe central ainsi que celle de l'autorité de résolution et du superviseur européen. Il est à noter que la BCE a refusé les informations transmises directement par Arkéa et lui a demandé de respecter les compétences de son organe central. De même, l'ACPR a indiqué à la CNCM que les informations transmises isolément par Arkéa ne permettaient pas l'élaboration du plan de résolution du groupe. Enfin, le Conseil d'État juge que l'argument tiré de la concurrence existant, à l'intérieur du groupe Crédit mutuel, entre Arkéa et le groupement CM11-CIC, ne peut être regardé comme une contestation sérieuse susceptible de faire obstacle à l'adoption d'une mesure d'urgence par le juge des référés.

clarté et de prévisibilité de la règle. Or, selon elle, tel n'avait pas été le cas au sujet de deux reproches formulés par la poursuite, respectivement relatifs à l'obligation d'établir un profil de la relation d'affaires (sous-grief 3-4) et à la souscription d'un contrat avec un client visé par une mesure restrictive (sous-grief 4-2).

L'ACPR observe que la jurisprudence invoquée par la mise en cause s'applique bien devant la Commission des sanctions. Elle note également que le Conseil d'État a récemment rappelé la nécessité que « la règle en cause [visée par la lettre de griefs] soit suffisamment claire, de sorte qu'il apparaisse de façon raisonnablement prévisible par les professionnels concernés, eu égard aux textes définissant leurs obligations professionnelles et à l'interprétation en ayant été donnée jusqu'alors par l'Auto-

“Les sages ont seulement invité l'autorité disciplinaire à veiller au respect du principe de proportionnalité des peines, qui implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être retenu pour atténuer la sanction.”

rité ou la Commission des sanctions, que le comportement litigieux constitue un manquement à ces obligations, susceptible comme tel d'être sanctionné en application de l'article L. 612-39 du Code monétaire et financier »[7]. Cependant, pour la

[7] CE 20 janv. 2016, n° 374950, Caisse d'Épargne et de Prévoyance du Languedoc Roussillon : *Revue*

même décision, ce principe ne fait pas obstacle à ce qu'à l'occasion de la première application d'une règle en vigueur à la date des faits litigieux, la Commission des sanctions en précise la portée. Par conséquent, la vérification du respect de cette exigence sera faite dans le cadre d'une analyse in concreto des reproches en cause.

Banque 2016, n° 794, p. 90, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville. – L'ACPR estime déjà qu'une atteinte au principe de légalité des délits et des peines ne peut être retenue que si l'établissement mis en cause ne peut déterminer, de façon prévisible eu égard aux dispositions définissant ses obligations professionnelles et à l'interprétation en ayant été donnée jusqu'alors par le superviseur, que son comportement constituait un manquement, ACPR 24 juill. 2015, n° 2014-07, Generali Vie : *Revue Banque* 2015, n° 788, p. 90, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville. – ACP 24 oct. 2012, n° 2011-02, Établissement de crédit A.

SUR L'ABSENCE DE RÈGLE DE PRESCRIPTION

Par ailleurs, AXA France Vie soutenait qu'en raison de l'absence de règle de prescription des faits soumis à l'appréciation de la Commission, une personne mise en cause pour des faits anciens remontant, par exemple, à plus de 3 ou 5 ans, peut ne plus être à même de réunir des éléments probants ou des témoignages. Il en résultait alors, pour la société, une atteinte aux droits de la défense et donc à la sécurité juridique. En outre, si le Conseil constitutionnel a estimé qu'aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'impose qu'un délai de prescription fût applicable aux poursuites diligentées par l'ACPR[8], il ne s'est pas pour autant prononcé, selon la mise en cause, sur les exigences qu'il convient de déduire du principe de sécurité juridique garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. AXA France Vie produisait d'ailleurs au soutien de son argumentation plusieurs arrêts de la CEDH, laquelle a notamment jugé que « l'institution de délais de prescription est un trait commun aux systèmes juridiques des États contractants qui vise à garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions et à empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus dans un passé lointain »[9] ou encore que « le principe de la sécurité juridique est implicite dans l'ensemble des articles de la Convention et qu'il constitue l'un des éléments fondamentaux de l'État de droit »[10]. De même, la Cour de Strasbourg a déjà eu l'occasion

de condamner un État partie à la Convention qui n'avait pas instauré un tel délai, estimant que « le requérant se trouvait donc placé dans une situation difficile, car il devait monter un dossier de défense à l'égard de faits dont certains étaient survenus dans un passé lointain »[11]. AXA France Vie alléguait en conséquence une violation de l'article 6 § 1 de la Conven-

« Aucune atteinte aux droits de la défense ou au principe de sécurité juridique ne résulte, dans les procédures dont est saisie la Commission des sanctions, de l'absence de règle de prescription. »

tion européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette exception est cependant rejetée par l'ACPR. Tout d'abord, elle note que le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, après avoir estimé qu'aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'imposait que les poursuites disciplinaires soient nécessairement soumises à une règle de prescription, que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas non plus, plus généralement, les exigences constitutionnelles applicables aux poursuites et sanctions disciplinaires. Elle observe, de plus, que les sages ont seulement invité l'autorité disciplinaire à veiller au respect du principe de proportionnalité des peines, qui implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être retenu pour atténuer la sanction.

Par ailleurs, l'ACPR constate qu'il ne résulte pas des arrêts mentionnés de la CEDH par AXA France Vie que l'absence d'un régime de prescription constituerait dans tous les cas une méconnaissance des principes que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit. Au surplus, il est noté que ces arrêts ne sont pas relatifs au cas de l'absence de délai de prescription au bénéfice de personnes exerçant une activité réglementée, soumises à ce titre au contrôle d'un superviseur et à l'obligation de conserver certaines pièces[12].

En conséquence, aucune atteinte aux droits de la défense ou au principe de sécurité juridique ne résulte, dans les procédures dont est saisie la Commission des sanctions, de l'absence de règle de prescription. Il est encore rappelé que c'est sur le Collège, autorité de poursuite, que repose la charge de la preuve[13], ce qui est un élément de sécurité juridique supplémentaire pour l'organisme mis en cause devant la Commission des sanctions de l'ACPR. ■

[8] Cons. const. 25 nov. 2011, n° 2011-199 QPC : JO 26 nov. 2011, p. 20016, texte n° 73.

[9] CEDH 29 janv. 2013, req. n° 66610/09, *Zolotas c/ Grèce*, § 43.

[10] CEDH 20 oct. 2011, n° 13279/05, *Nejdet Sahin et Perihan Sahin c/ Turquie*, § 56.

[11] CEDH 9 janv. 2013, n° 21722/11, *Oleksandr Volkov c/ Ukraine*, § 138.

[12] À titre d'exemple, s'agissant des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, l'article L. 561-12 du Code monétaire et financier impose aux organismes assujettis, sous réserve de dispositions plus contraignantes, de conserver « pendant cinq ans à compter de la clôture de leurs comptes ou de la cessation de leurs relations avec eux les documents et informations, quel qu'en soit le support, relatifs à l'identité de leurs clients habituels ou occasionnels. Elles conservent également, dans la limite de leurs attributions, pendant cinq ans à compter de leur exécution, quel qu'en soit le support, les documents et informations relatifs aux opérations faites par ceux-ci, ainsi que les documents consignant les caractéristiques des opérations mentionnées au II de l'article L. 561-10-2. »

[13] CE 14 oct. 2015, n° 381173, *Société Générale c/ ACPR* : *Revue Banque* 2015, n° 790, p. 77, obs. J.-Ph. Kovar et J. Lasserre Capdeville.