

N° 366640

REPUBLIQUE FRANÇAISE

BANQUE POPULAIRE COTE-D'AZUR

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Luc Matt
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9ème sous-section)

M. Frédéric Aladjidi
Rapporteur public

Séance du 11 juillet 2013
Lecture du 25 juillet 2013

Vu les mémoires, enregistrés le 6 juin 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la Banque populaire Côte-d'Azur, dont le siège est 457, promenade des Anglais à Nice Cedex 3 (06292), représentée par son directeur général, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ; la Banque populaire Côte-d'Azur demande au Conseil d'Etat, à l'appui de sa requête tendant à l'annulation de la décision du 10 janvier 2013 par laquelle la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel a prononcé à son encontre un blâme et une sanction pécuniaire d'un montant de 500 000 euros, de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des articles L. 612-38 et L. 612-39 du code monétaire et financier ;

.....
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu le code monétaire et financier, notamment ses articles L. 612-38 et L. 612-39 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Luc Matt, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Frédéric Aladjidi, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Defrénois, Lévis, avocat de la Banque Populaire Cote-d'Azur et à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de l'Autorité de contrôle prudentiel ;

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...)* » ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

2. Considérant, en premier lieu, que la Banque populaire Côte d'Azur soutient que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 612-38 du code monétaire et financier, relatives à l'ouverture d'une procédure disciplinaire par le collège de l'Autorité de contrôle prudentiel, et les dispositions de l'article L. 612-39 du même code, qui fixent la liste limitative des sanctions disciplinaires que la commission des sanctions de l'Autorité peut prononcer en fonction de la gravité du manquement, méconnaissent, en ne soumettant les poursuites disciplinaires engagées par l'Autorité de contrôle prudentiel à aucune mesure de prescription, les garanties offertes par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que cet article dispose : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.* » ; que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ; que toutefois, ni cet article, ni aucun autre principe invoqué n'exigent que les poursuites disciplinaires soient nécessairement soumises à une règle de prescription ; que si le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction, il appartient à la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel, autorité disciplinaire compétente, de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions contestées ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que la Banque populaire Côte d'Azur soutient que les dispositions de l'article L. 612-38 du code monétaire et financier, qui organisent la procédure disciplinaire suivie devant l'Autorité de contrôle prudentiel, méconnaissent le principe d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, indissociable de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante, en ne faisant pas obstacle à ce que l'auteur de la saisine de l'Autorité participe au délibéré de la sanction, et en n'assurant pas de séparation, au sein de celle-ci, entre les services chargés des poursuites et ceux chargés de l'instruction, ni de séparation suffisante entre les fonctions de poursuite et de sanction lorsque l'Autorité se saisit d'office ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* » ; que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe invoqué, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

5. Considérant, d'une part, que le premier alinéa de l'article L. 612-38 du code monétaire et financier dispose : « *L'une des formations du collège examine les conclusions établies, dans le cadre de la mission de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel, par les services de l'Autorité ou le rapport établi en application de l'article L. 612-27. Si elle décide l'ouverture d'une procédure de sanction, son président notifie les griefs aux personnes concernées. Il transmet la notification des griefs à la commission des sanctions qui désigne un rapporteur parmi ses membres* » ; qu'aux termes du troisième alinéa du même article : « *Le membre du collège désigné par la formation qui a décidé de l'ouverture de la procédure de sanction est convoqué à l'audience. Il y assiste sans voix délibérative. Il peut être assisté ou représenté par les services de l'Autorité. Il peut présenter des observations au soutien des griefs notifiés et proposer une sanction* » ; que le sixième alinéa du même article prévoit que la commission des sanctions délibère hors la présence du membre du collège convoqué à l'audience, ainsi que des services de l'Autorité chargés de l'assister ou de le représenter ; qu'il résulte des termes mêmes de ces dispositions que, contrairement à ce que soutient la Banque populaire Côte-d'Azur, elles font obstacle à ce que le représentant du collège, qui est l'organe de l'Autorité de contrôle prudentiel habilité à déclencher les poursuites disciplinaires, puisse participer au délibéré ;

6. Considérant, d'autre part, que le deuxième alinéa de l'article L. 612-38 prévoit que la commission des sanctions veille au respect du caractère contradictoire de la procédure, procède aux communications et convocations nécessaires et dispose des services de l'Autorité pour la conduite de la procédure ; qu'aux termes du sixième alinéa de l'article L. 612-9 du code : « *Les fonctions de membre de la commission des sanctions sont incompatibles avec celles de membre du collège* » ; que ces dispositions garantissent qu'au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel, l'organe habilité à déclencher des poursuites disciplinaires est séparé de l'organe qui instruit l'affaire et prononce la sanction ;

7. Considérant, enfin, que si les dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 612-38 du code monétaire et financier permettent à une formation du collège de se saisir de conclusions établies par les services de l'Autorité dans le cadre de sa mission de contrôle, elles ne conduisent pas le collège, qui déclenche les poursuites et notifie les griefs aux personnes concernées, à préjuger la réalité des manquements à examiner ; que la commission des sanctions, à qui la notification des griefs est transmise par le président du collège de l'Autorité, ne dispose pas du pouvoir de se saisir d'office ; qu'ainsi, le grief tiré de l'absence de garanties

suffisantes d'impartialité lorsque l'Autorité de contrôle prudentiel se saisit d'office manque en fait ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article L. 612-38 du code monétaire et financier ne méconnaît pas le principe d'impartialité indissociable de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante ;

9. Considérant, en dernier lieu, que contrairement à ce que soutient la Banque populaire Côte-d'Azur, les articles L. 612-38 et L. 612-39 du code monétaire et financier, qui distinguent sans ambiguïté les fonctions dévolues à chacun des organes et services de l'Autorité de contrôle prudentiel, et prévoient une échelle de sanctions disciplinaires de nature à permettre à la commission des sanctions de mettre en œuvre le principe de proportionnalité, ne méconnaissent pas les exigences de clarté et de précision de la loi répressive, ni par suite le principe de légalité des délits et des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les questions posées, qui ne sont pas nouvelles, ne présentent pas un caractère sérieux ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité invoquées, le moyen tiré de ce que les articles L. 612-38 et L. 612-39 du code monétaire et financier portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par la Banque populaire Côte-d'Azur.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Banque populaire Côte-d'Azur et à l'Autorité de contrôle prudentiel.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre et au ministre de l'économie et des finances.

Délibéré dans la séance du 11 juillet 2013 où siégeaient : M. Jean-Pierre Jouguelet, Président de sous-section, Président ; M. Pierre Collin, Conseiller d'Etat et M. Jean-Luc Matt, Maître des Requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 25 juillet 2013.

Le Président :
Signé : M. Jean-Pierre Jouguelet

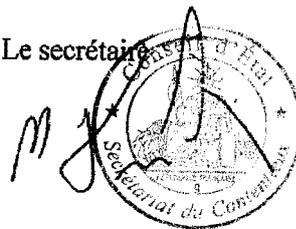
Le rapporteur :
Signé : M. Jean-Luc Matt

Le secrétaire :
Signé : Mme Nadine Trueba

La République mande et ordonne au Premier ministre et au ministre de l'économie et des finances, chacun en ce qui les concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire

The image shows a handwritten signature in black ink over a circular official seal. The seal features a central emblem and the text 'Secrétariat du Conseil d'Etat' around its perimeter.