

N° 438669 – Société Interhold

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mars 2021

Lecture du 25 mars 2021

Conclusions

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteure publique

La banque Delubac et Cie, constituée sous la forme d'une société en commandite simple, est un établissement bancaire indépendant, spécialisé dans les entreprises en difficulté et exerçant en parallèle une activité de banque de détail et de banque d'affaires.

Ainsi que le résume en défense l'ACPR : « *l'histoire de cet établissement bancaire (...) est émaillée de plusieurs conflits entre associés commanditaires et associés commandités, d'une part, et entre la banque et d'autres établissements bancaires, d'autre part* ». Parmi ces différends, le principal fut celui ayant, dans les années 2000, opposé la banque Delubac et ses gérants commandités à la Caisse Fédérale de Crédit Mutuel Nord Europe, alors associé-commanditaire, s'agissant des conditions d'acquisition par la seconde de parts détenues par la première dans la société La Pérennité.

Le conflit à l'origine du présent litige est celui opposant la société Interhold, associé-commanditaire de la banque possédant environ 20% de ses parts, à la banque et à ses dirigeants actuels.

Par un courrier du 17 janvier 2018, la société Interhold a demandé à l'ACPR, sur le fondement de l'article L. 612-34 du CMF, de désigner auprès de la banque un administrateur provisoire auxquels seraient transférés tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de cette banque, en remplacement de l'équipe dirigeante.

A l'appui de cette demande, la société Interhold faisait valoir notamment que la banque avait adopté des dispositions statutaires contraires aux intérêts de certains associés, que les rémunérations versées aux associés-gérants et à des membres du conseil de surveillance étaient excessives, et que certains dirigeants faisaient l'objet de procédures judiciaires. A ce dernier titre, étaient invoqués en particulier, d'une part, le renvoi de l'associé-premier gérant de la banque, M. Serge B..., et d'un membre du conseil de surveillance, M. Stéphane G..., devant le tribunal correctionnel de Paris des chefs d'abus de biens sociaux et de complicité d'abus de biens sociaux, à la suite d'une plainte déposée en 2005 par Mme R..., actionnaire de la société Interhold, et d'autre part, l'existence de procédures visant les conditions de désignation au conseil de surveillance de deux personnes issues du monde administratif et politique, dont un ancien conseiller de la présidence de la République, toutes deux par ailleurs mises en examen dans l'affaire dite du « Kazakhgate », et dont l'une était soupçonnée d'avoir tenté d'exercer dans le cadre de ses précédentes fonctions des pressions sur l'ACPR pour

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

éviter toute mise en cause de la banque au sujet des procédures arbitrales rendues sur le litige avec la Caisse Fédérale de Crédit Mutuel Nord Europe.

L'ACPR a refusé de donner suite à cette demande par une première décision, notifiée le 12 mars 2018. La société Interhold a formé un recours à son encontre, dont elle s'est toutefois désistée deux jours avant l'audience au motif qu'elle ne disposait pas encore de l'autorisation du procureur de la République pour communiquer des éléments de la procédure pénale en cours.

Cette autorisation ayant finalement été délivrée, la société a saisi l'ACPR d'une nouvelle demande tendant à la désignation d'un administrateur provisoire, le 12 avril 2019, motivée à titre principal par les procédures judiciaires en cours et les soupçons de corruption et trafic d'influence dont les dirigeants se seraient rendus coupables entre 2009 et 2011, qui seraient cause, selon la société Interhold, que la banque ne pourrait plus être gérée dans des conditions normales et encourrait un risque d'insolvabilité.

L'ACPR a décidé, une nouvelle fois, de ne pas donner suite à cette demande tendant à la désignation d'un administrateur provisoire.

Par la présente requête, la société vous demande d'annuler pour excès de pouvoir cette décision et d'enjoindre à l'Autorité de placer la banque Delubac sous administration provisoire.

Vous êtes compétents pour statuer en premier dernier ressort sur cette demande, en application du 4^o de l'article R. 311-1 du CJA visant les décisions prises par les organes de l'ACPR au titre des missions de contrôle ou de régulation de cette Autorité. En effet, la décision de désigner un administrateur provisoire relève des pouvoirs de police de l'Autorité et, par suite, des missions visées par ces dispositions (rappr. pour les recours dirigés contre une décision de la commission bancaire de nommer ou proroger un administrateur provisoire : CE 22 octobre 2010, *M. C...*, n^o320451, T. p. 649 ; pour une décision de l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles : CE 22 novembre 2000, *Mutuelle Inter-jeunes et A...*, n^o 211285, au Recueil, et CE 12 avril 2012, *Sté Alsass et autres*, n^{os}335442-337229). Or la compétence qui vous est conférée par le 4^o de l'article R. 311-1 du CJA s'étend aux décisions négatives par lesquelles les autorités que ces dispositions visent refusent de faire usage de leurs pouvoirs (cf. CE 9 octobre 2013, *Selafa MJA*, n^o359161, T. pp. 471-741-746, concl. F. Aladjidi).

La banque Delubac soutient que, les pouvoirs de placement sous administration provisoire de l'ACPR n'ayant pour objet que la protection des clients, de la monnaie, du crédit et des marchés, la société Interhold n'est pas, en tant qu'associé-commanditaire, au nombre des personnes dont une mesure de placement sous administration provisoire aurait pour objet de protéger les intérêts. Elle en déduit que la société n'était pas légitime à demander un tel placement provisoire à l'ACPR et ne serait pas recevable à demander l'annulation du refus opposé sa demande. Il nous semble toutefois qu'il convient de distinguer entre, d'un côté, la finalité des pouvoirs de police de l'ACPR et les intérêts ultimes – ceux des clients – que ces pouvoirs ont pour objet de protéger et préserver, et de l'autre, le champ des personnes pouvant solliciter de l'Autorité la mise en œuvre de ces pouvoirs et contester le refus opposé par cette

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Autorité à une telle demande de leur part. Ainsi que nous le verrons, les dirigeants d'une banque peuvent, par exemple, solliciter la désignation d'un administrateur provisoire. Une telle désignation peut également être décidée en cas de blocage institutionnel complet de l'établissement de crédit empêchant son fonctionnement : s'il s'agit alors de protéger les clients de la banque, une telle mesure n'intéresse pas que ces derniers, mais aussi les associés de l'établissement de crédit. Enfin, le placement ou le refus de placement sous administration provisoire ne nous paraît pas sans effet sur les intérêts d'un actionnaire minoritaire de l'établissement (rapp., pour l'intérêt à agir d'un associé minoritaire contre une décision ministérielle autorisant une concentration : CE, Section, 31 janvier 2007, *Société France Antilles*, n° 294896, p. 28). Ici, la société Interhold a adressé une demande à l'Autorité, et celle-ci a refusé de faire usage de ses pouvoirs dans le sens demandé. Par suite, son recours nous semble recevable. En tout état de cause, si vous nourrissez des doutes sur la justification par la société Interhold d'un intérêt suffisant à vous saisir, vous pourriez en tout état de cause réserver la question, dès lors que la requête sera rejetée au fond.

Les moyens de régularité soulevés par la société Interhold ne vous retiendront pas. D'une part, la décision attaquée, adoptée par le collège de supervision dans sa formation « sous-collège sectoriel de la banque » prévu à l'article L. 612-7 du CMF et compétent en vertu de l'article L. 612-12 du code pour examiner les questions individuelles, n'avait pas à mentionner expressément à peine d'irrégularité la formation du collège de supervision qui l'a adoptée, le quorum requis, le nombre de membres présents et la majorité à laquelle la décision a été prise. D'autre part, la décision par laquelle une autorité administrative indépendante refuse de faire usage des pouvoirs de police qu'elle peut mettre en œuvre de sa propre initiative pour assurer la sécurité d'un marché ne constitue ni une mesure de police au sens du 1° de l'article L. 211-2 du CRPA, ni une décision restreignant l'exercice des libertés publiques au sens de ce même 1°, ni enfin une décision refusant un avantage dont l'attribution constitue un droit visée au 6° de cet article. Aucune disposition ni aucun principe n'imposant sa motivation, le moyen tiré de ce que la décision litigieuse ne serait pas suffisamment motivée ne pourra dès lors qu'être écarté comme inopérant.

L'examen des moyens critiquant le bien-fondé de la décision attaquée suppose, quant à lui, de clarifier au préalable la portée et les conditions de votre contrôle sur ce point.

Dans votre décision *SELAF MJA* du 9 octobre 2013 (précitée, T. pp. 471-741-746 sur ce point), vous avez jugé qu'il appartient à une autorité administrative indépendante investie d'une mission de régulation, qui dispose en vertu de la loi de pouvoirs de contrôle et de police, qu'elle exerce de sa propre initiative et dont l'objet consiste à assurer la sécurité d'un marché, de procéder, lorsqu'elle est saisie d'une demande tendant à la mise en œuvre de ces pouvoirs, à l'examen des faits qui en sont à l'origine et de décider des suites à leur donner. Vous avez énoncé qu'elle dispose, à cet effet, d'un « *large pouvoir d'appréciation* » et peut tenir compte de l'ensemble des intérêts généraux dont elle a la charge. Si cette décision ne fait pas apparaître le degré de contrôle qu'il convient d'exercer sur la décision par laquelle l'autorité, à l'issue de cette pesée, décide de ne pas mettre en œuvre ses pouvoirs de police – était en effet en cause une hypothèse de compétence liée pour rejeter la demande - , la consécration même par les termes de votre décision du « *large pouvoir d'appréciation* » dont dispose l'autorité dans ce cadre et sa formulation inspirée de votre décision de Section T... du 30 novembre 2007 (n° 293952, p. 459) où vous avez limité votre contrôle à celui de l'erreur

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

manifeste, conduisent en principe à retenir, pour les refus de désignation d'un administrateur provisoire, un tel contrôle restreint.

Si la question de votre degré de contrôle semble ainsi largement engagée par votre précédent *Selafa MJA*, nous vous invitons à vérifier, avant que de restreindre dans son sillage votre contrôle, le bien-fondé d'une telle position.

En effet, votre décision *T...* du 30 novembre 2007 porte sur l'abstention par une autorité administrative indépendante de faire usage de ses pouvoirs disciplinaires et a ainsi en toile de fond, outre la particularité des missions confiées à ces autorités en charge du contrôle et de la régulation d'un secteur économique, le principe d'opportunité des poursuites. De même, votre jurisprudence constante exerçant un contrôle restreint sur le refus par le CSA de faire usage de ses pouvoirs de mise en demeure (CE, 23 avril 1997, *Société des auteurs et compositeurs dramatiques et autres*, n° 131688, p. 163 ; CE, 26 novembre 2012, *Union syndicale de la promotion audiovisuelle et syndicat des producteurs de films d'animation*, n° 349529, T. pp. 946-974 ; CE, 7 février 2017, *A...*, n° 388621, T. p. 789) porte sur des mesures qui, si elles ne constituent pas des sanctions, en sont le préalable obligatoire et dont vous avez jugé que, n'étant pas plus automatiques que les sanctions elles-mêmes, elles devaient faire l'objet d'un même contrôle distancié que celui par lequel l'autorité refuse de sanctionner. En revanche, dans la présente affaire, vous êtes saisis d'un litige relatif à la mise en œuvre de purs pouvoirs de police.

Or les décisions positives par lesquelles une autorité administrative investie de missions de contrôle et de régulation économiques nomme un administrateur provisoire font, en tant que mesures de police, l'objet de votre part d'un contrôle normal¹.

Certes, votre jurisprudence ne s'est longtemps livrée, à l'égard de l'abstention d'une autorité de faire usage de ses pouvoirs de police, qu'à un contrôle restreint (CE, 23 octobre 1959, *D...*, p. 540, RDP 1959, p. 1235, concl. A. Bernard, et 1960, p. 802, note. M. Waline, pour l'abstention de faire usage du pouvoir réglementaire de police ; CE, 1^{er} juin 1973, *Dlle Z...*, n° 85244, T. p. 915, pour le refus de prendre un arrêté de péril ; CE, 11 mai 2007, *Mme P...*, n° 284681, T. pp. 669-960-1042, pour le refus d'un maire d'imposer pour des motifs d'environnement la remise en état d'une parcelle sur le fondement de l'article L. 2213-25 du CGCT ; ou encore, pour le refus opposé par le ministre de l'intérieur à une demande tendant à ce qu'il fasse usage de ses pouvoirs de police spéciale des publications destinées à la jeunesse : CE, 10 mars 2004, *Association Promouvoir*, n° 254788, T. p. 571), actant ainsi une

¹ Cf., retenant qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'exercer un contrôle normal sur l'appréciation portée par la commission bancaire lorsqu'elle estime que la gestion d'un établissement de crédit ne peut plus être assurée dans des conditions normales et décide en conséquence de désigner un administrateur provisoire : CE, 21 février 1997, *Vuillième*, n° 164797, T. p. 1031 sur ce point ; pour le contrôle normal par le juge de l'existence d'irrégularités graves dans le fonctionnement d'une mutuelle de nature à justifier la nomination par l'ACAM d'un administrateur provisoire en application des dispositions de l'article L. 531-4 du code de la mutualité : CE, 22 novembre 2000, *Mutuelle Inter-jeunes et A...*, n° 211285 211586, au Recueil ; pour des illustrations de ce degré de contrôle : CE, 23 décembre 2011, *Mutuelle Landes Mutualité*, n° 335513-338064, p. 657, concl. F. Aladjidi ; CE, 12 avril 2012, *Société Alsass*, n° 335442, T. pp. 594-596-891-898 ou encore CE, 9 octobre 2015, *LMDE*, n° 391469.

asymétrie entre le contrôle opéré sur les mesures positives de police et celui exercé sur les abstentions de faire.

Toutefois, plusieurs décisions sont, à l'égard de certaines abstentions de prendre des mesures de police administrative, revenues sur ce traitement dissymétrique et ont pris le parti d'un contrôle normal. Ainsi, vous jugez désormais que la décision par laquelle le ministre des transports refuse de faire usage de ses pouvoirs de police spéciale pour réduire les nuisances sonores aéroportuaires fait l'objet d'un entier contrôle par le juge (CE, 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, T. pp. 1041-1102 sur ce point). Plus récemment, vous avez jugé qu'il appartient au juge d'exercer un plein contrôle sur le respect de l'obligation incombant à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent des dangers pour l'environnement (CE, 13 octobre 2017, *M. et Mme W...*, n° 397031, T. pp. 693-7100-765).

Faut-il, en matière de mesures de police de l'ACPR, également opérer un plein contrôle sur les refus d'intervenir ?

Reprenons les principaux motifs ayant conduit à retenir, dans les deux affaires citées à l'instant, un contrôle normal.

L'un tenait à la recherche d'une cohérence avec le contrôle opéré en contentieux de la responsabilité en cas d'abstention de l'autorité de police à intervenir, et au passage en la matière à la faute simple. Or par votre décision d'Assemblée du 30 novembre 2001, *min. c/ M. et Mme K... et autres* (n° 219562, p. 587), vous avez jugé que la responsabilité de l'Etat pour les fautes commises par la Commission bancaire dans l'exercice de sa mission de surveillance et de contrôle des établissements de crédit ne se substitue pas à celle de ces établissements vis-à-vis, notamment, de leurs déposants et en avez déduit que dès lors, et eu égard à la nature des pouvoirs qui sont dévolus à la Commission bancaire, la responsabilité que peut encourir l'Etat pour les dommages causés par les insuffisances ou carences de celle-ci dans l'exercice de sa mission ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde. Cette jurisprudence, qui n'a pas été officiellement abandonnée depuis, s'applique à l'ACPR. Aussi, le premier motif ayant justifié le passage à un contrôle normal dans les affaires des 26 octobre 2007 et 13 octobre 2017 nous paraît ici absent.

Le second motif tenait à ce que l'adoption de mesures positives de police n'aurait, dans ces précédents, pas porté d'atteinte forte aux libertés publiques et que cet enjeu limité pour les libertés était à mettre en regard, pour la police des déchets, à l'obligation de résultat pesant sur le maire, et pour la police des nuisances sonores, à l'obligation conventionnelle de protection de la vie privée et du domicile. Or ce motif peut sembler difficilement transposable à la contestation d'une abstention de prendre une mesure de placement d'une société sous administration provisoire, compte tenu du degré élevé d'intrusion dans la liberté des établissements de crédit qu'une telle mesure représente, et de la large marge d'appréciation reconnue à l'ACPR par votre décision *Selafa MJA* dans la pesée des intérêts en présence et dans l'examen d'une demande tendant à ce qu'elle mette en œuvre ses pouvoirs propres de contrôle et de police pour assurer la sécurité du marché.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Par suite, vous n'exercerez, dans la présente affaire, qu'un contrôle de l'erreur manifeste.

Encore faut-il préciser à quelle date il convient de vous placer pour opérer un tel contrôle.

Eu égard aux récentes extensions, au-delà du refus d'abroger un acte réglementaire initialement seul visé par cette jurisprudence, de l'approche retenue par votre décision d'Assemblée du 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels* (n°s 424216 424217, p. 296) à des refus de faire, il ne nous paraît guère douteux que la légalité du refus de désignation d'un administrateur provisoire par l'ACPR doit être appréciée à la date de votre décision, et non à la date à laquelle l'Autorité a refusé de faire usage de ses pouvoirs. Ainsi, vous avez jugé que l'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé par le Premier ministre à une demande tendant à l'adoption de mesures de prévention des risques liés à l'utilisation de certaines variétés de plantes génétiquement modifiées résidant dans l'obligation pour l'autorité compétente de prendre les mesures jugées nécessaires, la légalité de ce refus doit être appréciée par ce juge au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision (CE, 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres*, n° 388649, à publier au Recueil). De même, le juge doit apprécier la légalité du refus de la CNIL de mettre l'exploitant d'un moteur de recherche en demeure de déréférencer des liens à la date à laquelle il statue (CE, 6 décembre 2019, *Mme X*, n° 391000, aux Tables). En matière de police sanitaire également, vous avez jugé que, lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus opposé par les ministres compétents à une demande d'adoption de mesures en raison du risque présenté par un produit pour la santé publique ou la sécurité des consommateurs, le juge de l'excès de pouvoir apprécie le bien-fondé de ce refus au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision (CE, 23 décembre 2020, *M. Gu... et autres*, n° 431520, à mentionner aux Tables). Pour apprécier s'il y a lieu de déroger aux règles d'examen traditionnelles en excès de pouvoir et de déplacer la date d'appréciation de la légalité d'un acte à la date à laquelle le juge statue, vous tenez ainsi compte, selon les critères posés par la décision d'Assemblée *M. U...* du 12 juin 2020 (n° 422317, au Recueil), de la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à l'intervention du juge, ainsi que de la nature des droits en cause.

Dans la présente affaire, eu égard à l'effet utile qui s'attacherait à une annulation de la décision de refus de désignation d'un administrateur provisoire et à la nature de la mesure concernée, vous apprécierez donc ce refus au regard des circonstances de droit et de fait actuelles.

En vertu du I de l'article L. 612-1 du CMF, l'ACPR « veille à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle ». Elle est en particulier chargée, en vertu du II du même article, d'exercer une surveillance permanente de la situation financière et des conditions d'exploitation des établissements de crédit, notamment de contrôler le respect de leurs exigences de solvabilité, et de veiller au respect par ces établissements des règles destinées à assurer la protection de leur clientèle. Le IV du même article prévoit que, pour l'accomplissement de ses missions, l'Autorité dispose, à l'égard des établissements de crédit, d'un pouvoir de contrôle, du pouvoir de prendre des mesures de police administrative et d'un pouvoir de sanction. Parmi ces mesures de police figure le placement sous administration

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

provisoire prévu à l'article L. 612-34 du CMF, aux termes duquel : « I. – L'Autorité (...) peut désigner un administrateur provisoire auprès d'une personne qu'elle contrôle, auquel sont transférés tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la personne morale. L'administrateur provisoire dispose des biens meubles et immeubles de celles-ci dans l'intérêt d'une bonne administration. (...) Cette désignation est faite soit à la demande des dirigeants lorsqu'ils estiment ne plus être en mesure d'exercer normalement leurs fonctions, soit à l'initiative de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution lorsque la gestion de la personne contrôlée ne peut plus être assurée dans des conditions normales ou en cas de suspension de l'un ou de plusieurs de ses dirigeants. »

Ce pouvoir de placement sous administration provisoire est, compte tenu de l'atteinte ainsi portée à la liberté d'entreprendre, réservé selon les travaux préparatoires de l'article 44 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 dont ces dispositions sont issues, aux « cas exceptionnels » et aux situations susceptibles d'entraîner un retrait d'agrément (Sénat, Session 1983-1984, rapport n° 40, p. 134), et la loi n'a conféré à l'Autorité ce pouvoir que dans le cadre de sa mission générale de préservation de la stabilité du système financier et de protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle qui lui est confiée par l'article L. 612-1. Dès lors, la notion d'impossibilité d'assurer la gestion d'un établissement de crédit dans des conditions normales justifiant la mise en œuvre de l'article L. 612-34 du code doit, d'une part, faire l'objet d'une interprétation stricte, et d'autre part, s'apprécier à l'aune de l'objectif de protection des intérêts des clients et déposants poursuivi par la loi. S'agissant de la faculté similaire prévue à l'égard des mutuelles par le code de la mutualité, vous avez ainsi jugé que la raison d'être d'une telle restriction apportée à l'autonomie des organismes mutualistes repose sur le souci du législateur d'éviter que des irrégularités graves ou la persistance de difficultés financières de nature à mettre en cause l'existence même de la mutuelle mettent en péril les droits des adhérents ayant cotisé (CE, 22 novembre 2000, *Mutuelle Inter-jeunes et A...*, préc.).

L'impossibilité d'assurer la gestion d'un établissement de crédit dans des conditions normales justifiant son placement sous administration provisoire peut ainsi procéder de la situation financière de l'établissement, ou de graves difficultés ou irrégularités constatées dans ses conditions de fonctionnement, compromettant ou risquant de compromettre les intérêts des clients, dès lors que l'équipe dirigeante en place n'apparaît pas en mesure de résoudre ces difficultés et à la condition que d'autres mesures de police moins restrictives ne soient pas de nature à y remédier. Ainsi, un tel placement est justifié par la grave crise de liquidité rencontrée par un établissement, l'absence de solutions crédibles pour y faire face et les risques d'incidents de paiement (CE, 21 février 1997, *V...*, n° 164797, T. p. 1031), ou encore par une situation financière préoccupante, du fait d'un budget très déficitaire et d'un réel risque de liquidité compte tenu d'un solde de trésorerie durablement négatif et de créances exigibles potentiellement très élevées, sans perspectives certaines de redressement (CE, 9 octobre 2015, *LMDE*, n° 391469, inédite au Recueil, concl. F. Aladjidi ; v. aussi CE, 7 novembre 2008, *Mutuelle Le Sacré cœur*, n° 310773, inédite). Une telle mesure peut aussi être décidée en cas de perte de confiance entre l'organe central et son établissement affilié et de rupture de leurs relations à la suite d'un conflit grave né d'une procédure de remplacement du personnel dirigeant (CE, 22 octobre 2010, *M. C... et autres*, n° 316220, T. p. 649 sur ce point). De même, vous avez jugé que la commission de contrôle des mutuelles avait légalement pu décider du placement sous administration provisoire d'une mutuelle qui avait

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

modifié la composition statutaire de son conseil d'administration sans soumettre cette modification à l'approbation de l'autorité administrative, qui n'avait pu justifier des sommes versées à ses administrateurs en méconnaissance du principe de gratuité de leurs fonctions, et qui avait méconnu les règles relatives à la composition de son actif et à l'interdiction de détenir sur une même personne morale une créance supérieure à 10% de son actif (CE, 22 novembre 2000, *Mutuelle Inter-jeunes et A...*, précitée).

En revanche, la référence faite par l'article L. 612-34 du CMF à l'impossibilité de poursuivre la gestion « dans des conditions normales » ne saurait être entendue comme autorisant l'Autorité à placer sous administration provisoire tout établissement de crédit qui ferait preuve de mauvaise gestion, qui se serait livré à un « acte anormal de gestion » au sens fiscal du terme, ou encore à un ou plusieurs actes contraires à l'intérêt social, lorsque ces actes n'ont pas pour effet de compromettre la solvabilité de l'établissement et les intérêts de ses clients. Cet article n'a pas davantage pour objet de faire de l'ACPR un arbitre ou un instrument dans le cadre de querelles opposant les actionnaires aux dirigeants d'une banque, ou encore en cas de différends entre les actionnaires ou associés, lorsque ces conflits n'aboutissent pas à une situation de blocage des prises de décision et de la gestion de l'établissement.

Enfin, la seule circonstance qu'une instance pénale soit en cours à l'encontre des dirigeants d'un établissement de crédit, pour des chefs d'abus de biens sociaux, de corruption ou de trafic d'influence ne saurait, par elle-même, caractériser une impossibilité de gestion de cet établissement dans des conditions normales au sens de l'article L. 612-34 du code, impliquant son placement sous administration provisoire. En revanche, si l'Autorité estime, sans attendre l'issue d'une procédure pénale en cours, non seulement que les faits à raison desquels les dirigeants d'un établissement sont poursuivis sont suffisamment établis, mais encore que ces faits révèlent des agissements conduisant à regarder la situation financière de la banque et les intérêts de ses clients comme étant gravement compromis ou comme risquant sérieusement de l'être, l'Autorité peut alors, en raison de ces risques et non de la procédure pénale elle-même, décider de la désignation d'un administrateur provisoire. Par ailleurs, si l'instance pénale aboutit à la condamnation des dirigeants ou, sans prononcer de condamnation, établit néanmoins des faits conduisant à regarder la condition d'honorabilité posée à l'article L. 612-23-1 du CMF comme n'étant plus satisfaite, l'ACPR peut suspendre les personnes concernées de leurs fonctions en application du III de l'article L. 612-34 du code et cette suspension, une fois prononcée, peut alors conduire par ricochet à la désignation d'un administrateur provisoire.

Qu'en est-il en l'espèce ?

A l'appui de sa demande de désignation d'un administrateur provisoire, la société fait valoir :

- une mainmise des gérants associés-commandités sur la gestion de la banque ;
- la commission d'actes anormaux de gestion, consistant notamment dans le versement de rémunérations excessives et le traitement favorable de la société Cheylaroise de participation ;
- des irrégularités comptables conduisant à une présentation insincère des comptes ;
- une violation chronique des ratios prudentiels ;
- une évolution inquiétante des résultats de la banque en 2019 ;
- et l'existence de procédures pénales visant notamment l'associé-premier gérant.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Toutefois, la position prééminente des associés-commandités dans l'administration et la gérance de la banque résulte de leur qualité. Quant aux allégations s'apparentant à des reproches d'abus de majorité, elles ont été prises, non par les dirigeants, mais par l'AG, et ne caractérisent en outre et en tout état de cause pas, en elles-mêmes, une compromission des intérêts des clients. Il en va de même du montant des rémunérations versées ou de la libération des parts souscrites par la Cheylaroise de participation, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'ils mettraient en péril l'équilibre financier de la banque ou sa solvabilité. S'agissant ensuite de l'allégation d'insincérité des comptes, il ne résulte de l'instruction, ni que la valorisation des actifs détenus par la Compagnie foncière du confluent serait manifestement erronée et devrait conduire à remettre en cause le respect par la banque de son ratio de solvabilité, ni que la somme de 32 millions d'euros accordée à la banque à la suite de la sentence arbitrale du 2 décembre 2008 serait encore aujourd'hui maintenue au bilan malgré son annulation par la cour d'appel de Paris en 2009 – les comptes sociaux ne font plus mention d'une telle somme. Concernant encore la violation chronique des ratios prudentiels alléguée, le ratio de surface financière et le coefficient d'exploitation (rapport entre les frais généraux et le PNB) invoqués par la requérante ne font l'objet d'aucune réglementation. Pour le ratio de levier, le seuil de 3 % fixé par la réglementation étant un plancher et non un plafond, la circonstance que la banque affiche un ratio supérieur à ce seuil est conforme aux exigences prudentielles. Quant au résultat bénéficiaire de 2019, la circonstance qu'il ait été dégagé grâce à un produit exceptionnel lié à la cession d'un volume important de titres obligataires ne suffit pas à lui seul à caractériser que la banque se serait, pour l'avenir, départi de ses actifs dans des conditions telles que sa viabilité et sa solvabilité futures seraient sérieusement compromises. Enfin, il est constant que les dirigeants de la banque Delubac ne font à l'heure actuelle l'objet d'aucune mesure de suspension et que les procédures pénales qui les visent, soit ont été closes, soit sont encore en cours. Or compte tenu de la nature et du contenu des faits reprochés entre 2009 et 2011 aux personnes visées par les procédures pénales invoquées par la requérante, ainsi que des pièces de ces procédures qui ont été communiquées, l'Autorité a, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation que vous lui reconnaissez, pu sans erreur manifeste estimer qu'il n'en résultait pas une compromission des conditions de gestion de la banque justifiant, en l'état, une mise sous administration provisoire de celle-ci aux fins de protéger les intérêts de ses clients.

Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'ACPR a commis une erreur manifeste d'appréciation en jugeant que la situation financière et les conditions de fonctionnement de la banque Delubac ne sont pas telles qu'un administrateur provisoire devrait être désigné en lieu et place de l'équipe dirigeante actuelle, sera écarté.

Par suite, vous rejetterez la requête de la société Interhold et mettrez à sa charge le versement de 3 000 euros à l'ACPR au titre de l'article L. 761-1 du CJA. Dans les circonstances de l'espèce, vous rejetterez les conclusions présentées au même titre par la banque Delubac.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.