

Mécanisme de surveillance unique: Tribunal de l'Union européenne annule des sanctions prononcées par la BCE pour insuffisance de motivation

Jean-Pierre BUYLE

Avocat

1. Le 8 juillet 2020, le Tribunal de l'Union européenne (T.U.E.) a prononcé 4 jugements, sur recours d'établissements de crédit français (pour les 3 premiers) et espagnol (pour le 4^e) en annulation de décisions prises à leur encontre par la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du mécanisme de surveillance unique.¹

2. Dans les trois premières affaires, la BCE reprochait aux établissements de crédit concernés d'avoir classé dans leurs instruments de fonds propres de base de catégorie 1 des instruments de capital sans avoir obtenu l'autorisation préalable de l'autorité compétente, en violation de l'article 26, 3., du règlement n° 575/2013 du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement.

Dans la 4^e affaire, la BCE reprochait à l'établissement concerné d'avoir racheté des instruments de fonds propres de base de catégorie 1 (actions propres) sans avoir demandé son autorisation préalable, en violation de l'article 77, a), du règlement précité.

3. Dans les 4 affaires, la BCE justifiait son pouvoir de sanction sur la base de l'article 18, 1., du règlement n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (MSU).

Cet article dispose que la BCE peut prononcer des sanctions pécuniaires administratives d'un montant maximal correspondant au double des gains retirés de l'infraction ou des pertes qu'elle a permis d'éviter, si ceux-ci peuvent être déterminés, ou d'un montant maximal correspondant à 10% du chiffre d'affaires annuel total.

Dans l'affaire T-576/18, le Crédit Agricole SA s'est vu infliger une sanction pécuniaire de 4.300.000 EUR, soit 0,0015% du chiffre d'affaires annuel du groupe Crédit Agricole.

Dans l'affaire T-577/18, le Crédit Agricole Corporate and Investment Bank s'est vu infliger une sanction de 300.000 EUR, soit 0,001% du chiffre d'affaires du groupe Crédit Agricole.

Dans l'affaire T-578/18, le CA Consumer Finance s'est vu infliger une sanction de 200.000 EUR, soit 0,001% du chiffre d'affaires annuel (2017) du groupe Crédit Agricole.

Dans l'affaire T-203/18, VQ s'est vu infliger une sanction pécuniaire de 1.600.000 EUR, soit 0,03% de son chiffre d'affaires.

4. Les 4 requérants contestaient la légalité des décisions prononcées et fondaient leur demande sur l'article 263 TFUE.² C'est la première fois que le T.U.E. était saisi de demandes en annulation de décisions de la BCE ayant infligé des amendes pécuniaires à des établissements de crédit soumis, eu égard à leur importance, à sa surveillance prudentielle directe.

Sur le fond, le Tribunal considère que les comportements infractionnels étaient établis et que les requérants ne démontraient pas l'illégalité des décisions de la BCE à ce sujet.

5. En revanche, dans les 3 premières décisions, le Tribunal annule les décisions attaquées en ce qu'elles infligeaient des sanctions pécuniaires administratives, eu égard à leur caractère insuffisamment motivé et en raison du caractère détachable de l'appréciation de la BCE sur les montants de ces sanctions.

Il s'agit là d'un sérieux avertissement, voire un camouflet que la Haute Juridiction adresse à la BCE qui, en tant que superviseur des plus grands établissements financiers de la zone euro, est susceptible d'infliger des amendes pécuniaires extrêmement importantes. C'est une invitation implicite à être plus rigoureux et plus transparent dans la détermination des montants des sanctions administratives infligées.

1. T.U.E., 8 juillet 2020, T-576/18, *Crédit Agricole* ; T-577/18, *Crédit Agricole Corporate and Investment Bank* ; T-578/18, *CA Consumer Finance* ; T-203/18, VQ.
2. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Si l'article 18, 3., du règlement MSU précise un peu laconiquement "*que les sanctions appliquées doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives*" – ce que la BCE avait elle-même rappelé dans ses décisions attaquées – le Tribunal ajoute que, si la BCE dispose d'un large pouvoir d'appréciation s'agissant de la détermination du montant de la sanction pécuniaire, le respect des garanties conférées par l'ordre juridique de l'Union dans les procédures administratives revêt une importance d'autant plus fondamentale. Parmi ces garanties, figure le droit de l'intéressé de voir motivée la décision en cause à suffisance de droit.

L'obligation de motivation prévue à l'article 296, alinéa 2, du TFUE est une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé des motifs.

Cette motivation doit figurer dans la décision de sanction. Elle doit non seulement permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise mais aussi au Tribunal de contrôler si la décision litigieuse est conforme au droit de l'Union et en particulier à l'article 18 précité.

La motivation doit faire ressortir, à suffisance de droit, la méthodologie suivie par la BCE aux fins de déterminer le montant de la sanction ainsi que la pondération et l'évaluation qu'elle a faites des éléments pris en considération.

Dans les espèces commentées, les 3 premières décisions attaquées ne fournissaient pas de précisions quant à la méthodologie appliquée par la BCE aux fins de déterminer

le montant des sanctions infligées mais se contentaient de mettre en exergue quelques considérations sur la gravité de l'infraction, sa durée, la gravité du manquement reproché aux requérants ainsi que l'assurance qu'une circonstance atténuante aurait été prise en compte.

Par ailleurs, les requérants étaient en droit de connaître la méthode de calcul du montant des sanctions infligées sans être obligés, pour ce faire, d'introduire un recours devant le T.U.E. pour que la BCE explicite sa décision.

Enfin, en ne faisant pas figurer, dans les décisions attaquées, la taille des établissements de crédit auteurs des infractions en cause (mais bien celle du groupe auxquels ils appartenaient), la BCE a omis un élément qui, selon ses propres déclarations, était particulièrement pertinent pour la détermination du montant des sanctions. Cette absence de mention empêche le Tribunal d'exercer son contrôle sur l'appréciation par la BCE des critères prévus à l'article 18, 3., du règlement MSU.

L'annulation partielle des 3 décisions de la BCE pour motivation insuffisante nous paraît justifiée. Le principe de motivation des décisions de la BCE est une obligation fondamentale de l'ordre juridique de l'Union. Il doit permettre d'éviter la discrétion et l'arbitraire dans le chef de la Haute Institution de supervision. Il doit aussi permettre au pouvoir judiciaire d'assurer un contrôle juridictionnel effectif. Il en va de la nécessaire tenue d'un procès équitable, au sens de la convention européenne des droits de l'homme.