

N° 389377

REPUBLIQUE FRANÇAISE

\_\_\_\_\_  
SOCIETE STATE BANK OF INDIA  
\_\_\_\_\_

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

\_\_\_\_\_  
Mme Marie-Gabrielle Merloz  
Rapporteur  
\_\_\_\_\_

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> chambres réunies)

\_\_\_\_\_  
Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon  
Rapporteur public  
\_\_\_\_\_

Sur le rapport de la 9<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

\_\_\_\_\_  
Séance du 21 septembre 2016  
Lecture du 5 octobre 2016  
\_\_\_\_\_

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 10 avril et 10 juillet 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société State Bank of India demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 11 février 2015 par laquelle la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a, d'une part, prononcé à son encontre un blâme ainsi qu'une sanction pécuniaire de 300 000 euros, d'autre part, décidé la publication de sa décision sous une forme non anonymisée ;

2°) à titre subsidiaire, de réduire les sanctions prononcées ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Vu :  
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code monétaire et financier ;
- le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 du comité de la réglementation bancaire et financière ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie-Gabrielle Merloz, maître des Requêtes,
- les conclusions de Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Delvolvé et Trichet, avocat de la société State Bank Of India et à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction qu'à la suite d'un contrôle diligenté par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), effectué du 10 septembre au 7 décembre 2012, sur la base d'un rapport d'inspection définitif du 26 mars 2013, le collège de l'Autorité, statuant en formation « sous-collège banque », a décidé, lors de sa séance du 16 décembre 2013, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la State Bank of India (SBI) Paris, succursale française de la State Bank of India (SBI), première banque indienne, dont l'actionnaire majoritaire est l'Etat indien. Le président de ce collège a, par deux lettres du 23 décembre 2013, d'une part, notifié à la société les griefs retenus à son encontre dans ce cadre et, d'autre part, saisi la commission des sanctions. Cette dernière a, par une décision rendue le 11 février 2015 et après avoir entendu les représentants de la société au cours de l'audience du 30 janvier 2015, prononcé à son encontre un blâme ainsi qu'une sanction pécuniaire de 300 000 euros et ordonné la publication de cette décision sous forme nominative au registre de l'ACPR, pour des manquements portant sur le respect de la réglementation relative aux grands risques, sur le dispositif de contrôle permanent, sur les modalités d'octroi des crédits et l'appréciation et le suivi du risque de crédit ainsi que sur les carences de la piste d'audit comptable et réglementaire. La SBI Paris demande l'annulation de cette décision et, à titre subsidiaire, la réduction des sanctions prononcées.

Sur la régularité de la procédure de sanction :

2. Aux termes de l'article L. 612-27 du code monétaire et financier, dans sa rédaction applicable à la procédure relative à la banque requérante : « *En cas de contrôle sur place, un rapport est établi. Le projet de rapport est porté à la connaissance des dirigeants de la personne contrôlée, qui peuvent faire part de leurs observations, dont il est fait état dans le rapport définitif./ (...)./ Les suites données aux contrôles sur place sont communiquées soit au conseil d'administration, soit au directoire et au conseil de surveillance, soit à l'organe délibérant en tenant lieu, de la personne contrôlée./ Elles peuvent être communiquées à ses*

*commissaires aux comptes et aux contrôleurs spécifiques des sociétés de crédit foncier et des sociétés de financement de l'habitat./ Elles peuvent être communiquées à l'entreprise qui la contrôle au sens du I de l'article L. 511-20, du 1° de l'article L. 334-2 du code des assurances, à l'organe central auquel elle est affiliée, à la société de groupe d'assurance ou à l'union mutualiste de groupe à laquelle elle est affiliée ou à son organisme de référence, au sens des articles L. 212-7-1 du code de la mutualité et L. 933-2 du code de la sécurité sociale./ Ces suites, ainsi que toute autre information transmise aux personnes contrôlées ou aux personnes mentionnées au précédent alinéa comportant une appréciation de leur situation, ne peuvent être communiquées à des tiers, en dehors des cas où la loi le prévoit, sans l'accord de l'Autorité de contrôle prudentiel ».*

En ce qui concerne la méconnaissance des droits de la défense, du caractère contradictoire de la procédure et de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

3. Si, lorsqu'elle est saisie d'agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par le code monétaire et financier, la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le principe des droits de la défense, rappelé tant par l'article 6 de cette convention que par l'article L. 612-38 du code monétaire et financier, s'applique seulement à la procédure de sanction ouverte par la notification de griefs par le collège de l'Autorité et par la saisine de la commission des sanctions, et non à la phase préalable des contrôles prévus par l'article L. 612-23 de ce code. Ces contrôles doivent seulement se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes auxquelles des griefs sont ensuite notifiés.

4. Il résulte de l'instruction qu'à l'issue du contrôle, le 12 décembre 2012, l'ACPR a remis à la société SBI Paris un avant-projet de rapport, à la suite duquel elle a pu formuler des observations orales lors de la réunion qui s'est tenue le 24 janvier 2013. Conformément aux dispositions du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 612-27 du code monétaire et financier citées au point 2 ci-dessus, le projet de rapport lui a été transmis le 8 février 2013 et ses observations écrites, formulées le 7 mars 2013, ont été annexées au rapport définitif établi le 26 mars 2013. La circonstance que ce rapport lui ait été communiqué le 23 décembre 2013 en même temps que la notification des griefs, et non préalablement à l'ouverture de la procédure disciplinaire, est sans incidence sur sa régularité, dès lors qu'il n'a ainsi pas été porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense.

En ce qui concerne l'absence de lettre de suite :

5. La banque requérante soutient qu'elle n'a pas été destinataire d'une « lettre de suite » à l'issue du contrôle, de sorte qu'elle n'a pas pu présenter de plan d'action selon l'attente de l'ACPR et a été laissée dans l'incertitude sur l'issue des contrôles effectués. Elle ne saurait toutefois utilement se prévaloir à l'appui de ce moyen des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 612-27 du code monétaire et financier citées au point 2 ci-dessus, qui n'exigent pas l'envoi d'une « lettre de suite » pour informer la personne contrôlée des conséquences du contrôle, mais se bornent à prévoir que les suites données aux contrôles sur place doivent être communiquées à l'organe investi des fonctions de surveillance de la personne contrôlée. Les alinéas suivants prévoient la possibilité de procéder à cette communication aux commissaires

aux comptes et à l'entité centrale en cas d'organisme appartenant à un groupe. Il est en l'espèce constant que les dirigeants de la société SBI Paris ont été dûment informés de l'engagement des poursuites, consécutif au contrôle, par la lettre de notification des griefs du 23 décembre 2013, conformément à l'article L. 612-38 du même code. Le moyen ne peut, dès lors, qu'être écarté.

Sur le bien-fondé de la sanction prononcée :

En ce qui concerne la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, les exigences de prévisibilité et de loyauté et de confiance légitime :

6. La banque requérante soutient, s'agissant des griefs relatifs à l'absence de documentation des dossiers contre-garantis (grief 4.2) et à la piste d'audit comptable (grief 6), que l'ACPR n'a pas répondu à ses demandes de précisions, présentées postérieurement au contrôle, portant sur les moyens à mettre en œuvre pour remédier aux manquements constatés, ce qui l'aurait mise dans l'impossibilité de mettre en place les mesures adéquates pour éviter les poursuites disciplinaires et les sanctions infligées. Toutefois, ces deux griefs reposent sur des règles précisées à l'article 19 et au 1° de l'article 12 du règlement du 21 février 1997 du comité de la réglementation bancaire et financière en vigueur au moment des faits, qui sont dénuées d'ambiguïté et connues des professionnels, de sorte qu'il apparaissait de façon raisonnablement prévisible par les professionnels concernés que leur violation constituait un manquement susceptible d'être sanctionné en application de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier. Ces mêmes manquements avaient en outre déjà été constatés lors d'un précédent contrôle en 2009. Par suite, le seul défaut de réponse de l'ACPR aux demandes de précisions de la société SBI Paris, qui exerce son activité en France depuis 1981 et disposait des moyens humains et matériels suffisants pour recourir, le cas échéant, à des conseils éclairés, ne saurait l'exonérer de ses obligations. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, lequel inclut l'exigence de prévisibilité de la loi et, en tout état de cause, des exigences de loyauté et de confiance légitime, ne peut, dès lors, qu'être écarté.

En ce qui concerne le grief 2 relatif à la fonction de contrôle du risque de la non-conformité :

7. Contrairement à ce qui est soutenu, il ne résulte pas du rapport établi le 29 décembre 2014 par le rapporteur que ce grief aurait été abandonné au cours de la procédure disciplinaire. Ce rapport se borne, en effet, à indiquer, après avoir confirmé expressément que le grief est fondé pour la période du contrôle, qu'il semble avoir été ultérieurement corrigé de façon acceptable.

En ce qui concerne le grief 4.2 relatif à l'appréciation du risque de crédits dans les dossiers de crédits à court terme :

8. Aux termes de l'article 19 du règlement du 21 février 1997 du comité de la réglementation bancaire et financière en vigueur au moment des faits, aujourd'hui repris aux articles 107 et 108 de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'ACPR auquel il se substitue : « *Sous réserve des dispositions prévues à l'article 23, l'appréciation du risque de crédit doit notamment tenir compte des éléments sur la situation financière du bénéficiaire, en particulier sa capacité de remboursement, et, le cas échéant, des*

*garanties reçues. Pour les risques sur des entreprises, elle doit tenir compte également de l'analyse de leur environnement, des caractéristiques des associés ou actionnaires et des dirigeants ainsi que des documents comptables les plus récents./ Les entreprises assujetties constituent des dossiers de crédit destinés à recueillir l'ensemble de ces informations de nature qualitative et quantitative et regroupent dans un même dossier les informations concernant les contreparties considérées comme un même bénéficiaire, sous réserve de l'application de réglementations étrangères limitant éventuellement la communication d'informations./ Les entreprises assujetties complètent ces dossiers au moins trimestriellement pour les contreparties dont les créances sont impayées ou douteuses ou qui présentent des risques ou des volumes significatifs ».*

9. Se fondant sur ces dispositions, l'ACPR a reproché à la banque requérante, dont l'activité principale consiste en l'octroi de financements et l'émission de garanties au profit d'entreprises intervenant dans le commerce international, de ne pas avoir documenté les dossiers de crédit à court terme contre-garantis par des établissements de crédit indiens ou français, soit la majeure partie de son portefeuille. Les crédits en cause prennent la forme de « crédits acheteurs », comme l'illustrent les quatre exemples retenus par la commission des sanctions au point 17 de sa décision.

10. La banque requérante, qui ne conteste pas que de nombreux dossiers de crédit ne comportaient pas les informations requises sur la situation des bénéficiaires des crédits, soutient, comme devant la commission des sanctions, qu'elle n'était pas tenue de recueillir les informations mentionnées à l'article 19 du règlement du 21 février 1997, dès lors que les opérations litigieuses concernaient des crédits interbancaires et ne présentaient, dès lors, aucun risque. Il résulte toutefois de l'instruction que cette qualification de crédits interbancaires, au demeurant revendiquée postérieurement aux opérations de contrôle, est contredite par les propres observations de la banque requérante, selon lesquelles elle octroyait des prêts à court terme à des entreprises indiennes importatrices, principalement sous la forme de « crédits acheteurs » contre-garantis par une banque d'origine indienne, ainsi que par les pièces du dossier disciplinaire dont il ressort notamment que jusqu'en mai 2013, la société SBI Paris comptabilisait l'encours des crédits au nom de l'importateur concerné et non d'une banque indienne. Il suit de là que la commission des sanctions a pu, à bon droit, déduire des éléments qu'elle a relevés, et qui ne sont pas contestés par la requérante, que le bénéficiaire final de ces crédits était l'entreprise indienne importatrice et non son établissement bancaire, ce dernier n'intervenant que pour garantir le financement, et qu'ainsi, la banque requérante courait un risque de crédit. Elle a pu retenir en conséquence un manquement tenant à la méconnaissance de l'article 19 du règlement du 21 février 1997.

En ce qui concerne les sanctions :

11. En premier lieu, compte tenu de leur nature, de leur nombre et de leur gravité, les faits reprochés à la société SBI Paris, dont la plupart avaient déjà fait l'objet d'observations analogues lors d'un précédent contrôle qui étaient restées sans effet ou avaient insuffisamment été prises en compte, étaient de nature, au regard de la situation financière de la société, à justifier un blâme et une sanction pécuniaire de 300 000 euros, l'appartenance à un groupe international n'exonérant pas la banque des obligations mises à sa charge.

12. En deuxième lieu, contrairement à ce que soutient la banque requérante, il ressort des termes mêmes de la décision attaquée que la commission des sanctions a pris en

compte, comme elle en avait la faculté, les mesures correctrices adoptées par la banque depuis les constatations du rapport d'enquête ainsi que les engagements pris par ses dirigeants pour améliorer son dispositif comptable et de contrôle interne, pour décider des sanctions qu'elle a prononcées. La société SBI Paris n'est donc, en tout état de cause, pas fondée à soutenir qu'elle se trouverait à cet égard dans une situation de rupture d'égalité au regard des autres établissements contrôlés par l'ACPR.

13. Enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier : « *La décision de la commission des sanctions est rendue publique dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée. Les frais sont supportés par les personnes sanctionnées. Toutefois, lorsque la publication risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause, la décision de la commission peut prévoir qu'elle ne sera pas publiée* ». Si la SBI Paris conteste la publication, sous une forme nominative, de la décision attaquée, il ne résulte pas de l'instruction que cette publication risquait de perturber gravement les marchés financiers ou de causer à cette banque un préjudice excessif.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la société SBI Paris n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision rendue par la commission des sanctions de l'ACPR le 11 février 2015.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre une somme à la charge de la société SBI Paris au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société SBI Paris est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de l'ACPR au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société State Bank of India et à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie et des finances.