

Commentaire

Décision n° 2014-449 QPC du 6 février 2015

Sté Mutuelle des transports assurances

(Transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 novembre 2014 par le Conseil d'État (décision n° 384353 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour la société Mutuelle des transports assurances (MTA), relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 8° du paragraphe I de l'article L. 612-33 du code monétaire et financier (CMF).

Dans sa décision n° 2014-449 QPC du 6 février 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots : « *tout ou partie du portefeuille des contrats d'assurance ou de règlements ou de bulletins d'adhésion à des contrats ou règlements des personnes mentionnées aux 1°, 3° et 5° du B du I de l'article L. 612-2 ainsi que* » figurant au 8° du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF contraires à la Constitution.

Dans cette affaire, M. Hubert Haenel a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Missions de surveillance et de contrôle de l'ACPR

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est chargée, aux termes du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-1 du CMF, de « *veille[r] 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* ». Le second alinéa du même paragraphe précise qu'elle « *contrôle le respect par ces personnes des dispositions européennes qui leur sont directement applicables, des dispositions du code monétaire et financier ainsi que des dispositions réglementaires prévues pour son application, du code des assurances, du livre IX du code de la sécurité sociale, du code de la mutualité, du livre III du code de la consommation, des codes de conduite homologués*

ainsi que de toute autre disposition législative et réglementaire dont la méconnaissance entraîne celle des dispositions précitées ».

Les missions de cette autorité sont prévues par les dispositions du paragraphe II de l'article précité. En particulier, elle est chargée « *d'exercer une surveillance permanente de la situation financière et des conditions d'exploitation des personnes mentionnées au I de l'article L. 612-2* ».

Elle s'assure notamment « *Pour les personnes mentionnées aux 1° à 3°, 5°, 7° et 8° du B du I du même article qu'elles sont en mesure de tenir à tout moment les engagements qu'elles ont pris envers leurs assurés, adhérents, bénéficiaires ou entreprises réassurées et les tiennent effectivement (...)* ». Cela vise les entreprises exerçant une activité d'assurance directe mentionnées à l'article L. 310-1 du code des assurances et les entreprises mentionnées au dernier alinéa du même article, les entreprises exerçant une activité de réassurance dont le siège social est situé en France, les mutuelles et unions régies par le livre II du code de la mutualité et les unions gérant les systèmes fédéraux de garantie mentionnés à l'article L. 111-6 du code de la mutualité, ainsi que les unions mutualistes de groupe mentionnées à l'article L. 111-4-2 du même code, les institutions de prévoyance, unions et groupements paritaires de prévoyance régis par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale (CSS), le fonds de garantie universelle des risques locatifs mentionné à l'article L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation et les véhicules de titrisation mentionnés à l'article L. 310-1-2 du code des assurances.

Selon le paragraphe IV de l'article L. 612-1 du CMF, « *pour l'accomplissement de ses missions, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution dispose, à l'égard des personnes mentionnées à l'article L. 612-2, d'un pouvoir de contrôle, du pouvoir de prendre des mesures de police administrative et d'un pouvoir de sanction (...)* ».

2. – Le pouvoir de prononcer le transfert d'office du portefeuille

Le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF prévoit que « *lorsque la solvabilité ou la liquidité d'une personne soumise au contrôle de l'Autorité ou lorsque les intérêts de ses clients, assurés, adhérents ou bénéficiaires, sont compromis ou susceptibles de l'être, ou lorsque les informations reçues ou demandées par l'Autorité pour l'exercice du contrôle sont de nature à établir que cette personne est susceptible de manquer dans un délai de douze mois aux obligations prévues par le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, par une disposition des titres I^{er} et III du livre V ou d'un règlement pris pour son application ou par toute autre disposition législative ou réglementaire dont la méconnaissance*

entraîne celle des dispositions précitées, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution prend les mesures conservatoires nécessaires ».

À ce titre, le 8^o du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF, objet de la décision commentée, prévoyait que l'ACPR pouvait *« prononcer le transfert d'office de tout ou partie du portefeuille des contrats d'assurance ou de règlements ou de bulletins d'adhésion à des contrats ou règlements des personnes mentionnées aux 1^o, 3^o et 5^o du B du I de l'article L. 612-2 ainsi que tout ou partie d'un portefeuille de crédits ou de dépôts d'un établissement de crédit ».*

Ces dispositions étaient issues de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance. Initialement, le champ d'application de ces dispositions était limité aux entreprises d'assurance. Il a été étendu aux établissements de crédit et entreprises d'investissement par l'article 24 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

En outre, l'article 4 de l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière¹ a modifié le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF en ajoutant un nouveau motif justifiant les mesures conservatoires susceptibles d'être prises par l'ACPR : *« lorsque les informations reçues ou demandées par l'Autorité pour l'exercice du contrôle sont de nature à établir que cette personne est susceptible de manquer dans un délai de douze mois aux obligations prévues par le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, par une disposition des titres I^{er} et III du livre V ou d'un règlement pris pour son application ou par toute autre disposition législative ou réglementaire dont la méconnaissance entraîne celle des dispositions précitée ».* Ce même article a par ailleurs recodifié les dispositions du 5^o du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF au 8^o du même paragraphe.

Sous réserve que soient remplies les conditions définies au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF, plusieurs catégories de personnes relevant des secteurs de la banque ou de l'assurance pouvaient donc faire l'objet d'une procédure de transfert d'office du portefeuille, :

¹ Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 31 de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

- les entreprises exerçant une activité d'assurance directe mentionnées à l'article L. 310-1 du code des assurances² et les entreprises agréées à la date du 1^{er} janvier 1993 qui font appel à l'épargne en vue de la capitalisation sans souscrire d'engagements déterminés ;
- les mutuelles et unions régies par le livre II du code de la mutualité et les unions gérant les systèmes fédéraux de garantie mentionnés à l'article L. 111-6 du code de la mutualité, ainsi que les unions mutualistes de groupe mentionnées à l'article L. 111-4-2 du même code ;
- les institutions de prévoyance, unions et groupements paritaires de prévoyance régis par le titre III du livre IX du CSS ;
- les établissements de crédit.

Ces personnes ne peuvent exercer leurs activités avant d'avoir obtenu un agrément administratif, délivré par l'ACPR³ ou sur sa proposition par la Banque centrale européenne pour les établissements de crédit⁴.

Dans l'état du droit antérieur à l'ordonnance du 21 janvier 2010 précitée, la mesure de transfert d'office du portefeuille, qui était applicable aux entreprises d'assurance à l'exclusion des établissements de crédit⁵, était qualifiée par le législateur de sanction disciplinaire⁶. Depuis l'ordonnance susvisée, ce transfert d'office, c'est-à-dire sans le consentement de la personne qui fait l'objet des dispositions contestées, est désormais qualifié par le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF de mesure conservatoire.

D'un point de vue quantitatif, l'ACPR assure dans ses observations faire un usage prudent du pouvoir de transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance en indiquant que, depuis sa création en 2010, elle y a eu recours « *à une occasion en procédant au transfert d'office du portefeuille de contrats de Landes Mutualité à la mutuelle Myriade (décision du 4 mai 2011, Journal Officiel du 10 mai 2011)* »⁷.

² Par opposition aux entreprises d'assurance qui accomplissent des opérations de réassurance : cf. l'article L. 310-1-1 code des assurances.

³ Art. L. 211-7 du code de la mutualité pour les mutuelles et unions, art. L. 931-4 du code de la sécurité sociale pour les institutions de prévoyance et les unions et art. L. 321-1 du code des assurances pour les entreprises d'assurance.

⁴ Art. L. 511-10 du CMF.

⁵ Voir en ce sens, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, l'art. L. 613-21 du CMF.

⁶ Voir en ce sens, dans leur rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, l'art. L. 310-18, 6°, du code des assurances, l'art. L. 510-11, 7°, du code de la mutualité et l'art. L. 951-10, 6°, du code de la sécurité sociale.

⁷ Observations produites pour l'ACPR, partie en défense, par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 5 janvier 2015.

Sur le plan fiscal, le second alinéa de l'article 1065 du code général des impôts prévoit que lorsqu'ils sont faits en vertu des dispositions contestées, « *les transferts de portefeuilles de contrats et des réserves mobilières ou immobilières afférentes à ces contrats sont exonérés de tous droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

La société MTA est une société d'assurance mutuelle régie par les dispositions du code des assurances. Elle exerce une activité d'assurance obligatoire des artisans taxis. En 2012 son exercice s'est soldé par un résultat net négatif et ses fonds propres ont diminué.

Après une tentative demeurée infructueuse d'élaboration et d'approbation d'un programme de rétablissement, le collège de supervision de l'ACPR a constaté lors de sa séance du 22 mai 2014 que les intérêts des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires de la société étaient compromis ou susceptibles de l'être. Par une décision du 10 juillet 2014, l'ACPR a engagé à l'encontre de la société MTA la procédure de transfert d'office de son portefeuille. Cette décision a été notifiée à cette société le 6 août 2014, et un avis portant appel à candidature pour la reprise du portefeuille a été publié au *Journal Officiel* le 2 septembre 2014.

Le 9 septembre 2014, la société MTA a déposé un recours en annulation à l'encontre de la décision du 10 juillet 2014 portant ouverture de la procédure de transfert d'office du portefeuille. Parallèlement, elle a demandé au juge des référés du Conseil d'État d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision du 10 juillet 2014. Par une ordonnance du 1^{er} octobre 2014, le juge des référés du Conseil d'État a rejeté cette requête en jugeant « *qu'eu égard à l'intérêt public qui s'attache à la protection des assurés de la société, au nombre de plusieurs milliers, et aux bénéficiaires des contrats d'assurance qu'ils ont souscrits, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, compte tenu de la situation de la société et de la perspective de reprise que pourrait compromettre la suspension de la procédure, que l'urgence, qui doit être appréciée objectivement et globalement (...), justifie la suspension de l'exécution de la décision litigieuse* »⁸.

À l'appui de ces deux recours, la société MTA a demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions du 8^o du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF.

⁸ CE, ord., 1^{er} octobre 2014, n° 384354, cons. 5.

Dans sa décision du 21 novembre 2014 (n° 384353), le Conseil d'État a décidé de renvoyer cette QPC au Conseil constitutionnel. Il a relevé que le moyen tiré de ce que les dispositions du 8° du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF « *porte[nt] atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la liberté d'entreprendre, à la liberté contractuelle et au droit de propriété garantis par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen soulève une question présent[e] un caractère sérieux* ».

Selon la société requérante, en permettant à l'ACPR de prononcer le transfert d'office de tout ou partie du portefeuille de contrats d'une société d'assurance à une autre société, les dispositions contestées instituent une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 sans l'assortir des garanties légales ni respecter l'exigence d'une juste et préalable indemnité. La société requérante soutenait également qu'en permettant un transfert du portefeuille des contrats d'une société alors même que l'agrément permettant à cette société d'exercer son activité n'est pas encore retiré, les dispositions contestées méconnaissaient la liberté d'entreprendre de l'assureur. Enfin, elle faisait grief aux dispositions contestées de porter atteinte à la liberté contractuelle de l'assuré.

Selon la Fédération française des sociétés d'assurances, dont l'intervention a été admise par le Conseil constitutionnel, cette procédure de transfert conduisait à une privation patrimoniale qui n'était pas assortie d'une compensation et qui méconnaissait les exigences qui résultent des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Dans sa décision n° 2014-449 QPC du 6 février 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord restreint le champ de la QPC à la seule partie des dispositions du 8° du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF qui concerne le transfert de tout partie du portefeuille des contrats (soit les mots : « *tout ou partie du portefeuille des contrats d'assurance ou de règlements ou de bulletins d'adhésion à des contrats ou règlements des personnes mentionnées aux 1°, 3° et 5° du B du I de l'article L. 612-2 ainsi que* »)) (cons. 3). La décision commentée ne préjuge donc pas de ce que le Conseil constitutionnel pourrait décider à propos du pouvoir de l'ACPR de prononcer d'office le transfert de tout ou partie d'un portefeuille de crédits ou de dépôts d'un établissement de crédit.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions contestées pour méconnaissance des exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de

l'homme et du citoyen de 1789, et n'a donc pas examiné les autres griefs soulevés par la société requérante. Toutefois, le Conseil a mené un raisonnement en deux temps. Le Conseil constitutionnel a d'abord répondu à la question de savoir si la protection constitutionnelle du droit de propriété était applicable aux portefeuilles de contrats d'assurance, avant de confronter les dispositions contestées aux exigences en matière de privation de propriété.

A. – L'extension du champ de la protection constitutionnelle du droit de propriété et les portefeuilles de contrats d'assurance

Dès la décision du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation, le Conseil a relevé, au nombre des évolutions qu'a connues l'exercice du droit de propriété depuis 1789, « *une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux* »⁹. L'article 17 de la Déclaration de 1789 avait initialement été conçu contre les expropriations abusives (donc pour protéger les biens immobiliers). La décision du 16 janvier 1982 entendait ainsi justifier l'extension de cette protection en la rendant applicable aux nationalisations d'entreprises et donc aux transferts des droits sociaux correspondants.

Par la suite, la référence à la « *notable extension* » du champ d'application du droit de propriété est venue justifier deux extensions de sa protection constitutionnelle. Parmi les « *domaines nouveaux* » du droit de propriété, le Conseil a reconnu :

– la propriété industrielle et commerciale définie comme « *le droit, pour le propriétaire d'une marque de fabrique, de commerce ou de service, d'utiliser celle-ci et de la protéger dans le cadre défini par la loi et les engagements internationaux de la France* »¹⁰ ;

– la propriété culturelle : « *les droits de propriété intellectuelle et notamment le droit d'auteur et les droits voisins* »¹¹.

La conception extensive de la protection constitutionnelle du droit de propriété n'est toutefois pas sans limite. Le Conseil a ainsi, à plusieurs reprises, refusé de reconnaître le caractère de droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Il en est allé ainsi :

– des autorisations d'exploiter des services de transport publics de personnes¹² ;

⁹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *loi de nationalisation*, cons. 16.

¹⁰ Décisions n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, cons. 7 et n° 91-303 DC du 15 janvier 1992, *Loi renforçant la protection des consommateurs*, cons. 9.

¹¹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 15.

– de certains droits à pension de retraite¹³ ;

– du monopole des officiers ministériels qu’il s’agisse des courtiers interprètes et conducteurs de navires ou des avoués, l’indemnisation de la perte du droit de présentation du successeur s’analysant à l’aune du principe d’égalité devant les charges publiques garanti par l’article 13 de la Déclaration de 1789 et non de son article 17¹⁴.

La conception extensive de la protection constitutionnelle du droit de propriété s’est confirmée dans le domaine des droits patrimoniaux. S’agissant des créances, dans sa décision du 10 juin 2007 sur la loi relative à l’entrepreneur individuel à responsabilité limitée¹⁵, le Conseil a évoqué « *le droit de propriété des créanciers* » en jugeant que des mesures faisant obstacle au recouvrement des créances portaient atteinte aux conditions d’exercice de ce droit.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a repris la formule issue de la décision du 16 janvier 1982 rappelant la notable extension de son champ d’application à des domaines individuels. Il a jugé que « *les portefeuilles de contrats ou de bulletins d’adhésion constitués par une personne dans l’exercice de l’activité d’assurance relèvent de sa protection* ». (cons. 6).

Dans ses conclusions sous la décision de renvoi du Conseil d’État, le rapporteur public avait relevé à ce titre que les portefeuilles de contrats ont une valeur, qui s’apparente, en quelque sorte, à celle d’une branche d’activité, ou d’un fonds de commerce, si ce n’est qu’à la différence de celle de ce dernier, elle peut s’avérer négative si, dans la durée, le coût des sinistres est supérieur au montant des primes. Déjà dans ses conclusions sous la décision du Conseil d’État du 21 février 1996, le commissaire du gouvernement Denis Piveteau relevait que la mesure de transfert « *cause à l’entreprise qu’elle vise un préjudice commercial immédiat* »¹⁶.

En outre, cette lecture est confortée par les jurisprudences administrative et judiciaire. Le Conseil d’État considère que le transfert d’un portefeuille de contrats d’assurance autorisé en vertu de l’article L. 324-1 du code des

¹² Décision n° 82-150 DC du 30 décembre 1982, *Loi d’orientation des transports intérieurs*, cons. 3.

¹³ Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d’activité*, cons. 5 à 9.

¹⁴ Décisions n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001, *Loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports*, cons. 5 et n° 2010-624 DC du 18 janvier 2010, *Loi portant réforme de la représentation devant les cours d’appel*, cons. 16.

¹⁵ Décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, *Loi relative à l’entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL)*, cons. 9.

¹⁶ Denis Piveteau, concl. sur CE, 21 février 1996, *Mutuelle antillaise d’assurances*, n°s 171138 et 172053, *AJDA*, 1996, p. 322.

assurances donne lieu à un transfert d'actifs au profit du cessionnaire¹⁷. La Cour de cassation considère « *qu'une cession de portefeuille s'analyse en une cession de contrats, c'est-à-dire une cession de créances* »¹⁸.

B. – La méconnaissance des exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789

1. – La protection constitutionnelle en cas de privation de propriété

La jurisprudence relative au droit de propriété est abondante et constante. Dans son dernier état, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité"* ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »¹⁹.

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui sont seulement soumises aux exigences résultant de l'article 2, qui impose la démonstration d'un motif d'intérêt général ainsi que du caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi. Plusieurs décisions méritent d'être rappelées à ce titre :

– dans sa décision n° 2011-193 QPC du 10 novembre 2011, le Conseil a estimé que le régime d'extinction des servitudes qui n'ont pas été inscrites au livre foncier en Alsace-Moselle, dans le délai de cinq ans de la loi du 4 mars 2002, n'entraînait pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789²⁰.

– dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a refusé de considérer la procédure de dessaisissement de certaines armes et munitions comme une privation de propriété au sens de

¹⁷ Voir, par exemple, CE, 24 novembre 1989, n° 92621 et CE, 27 novembre 2000, n° 204433.

¹⁸ Cass., civ. 1^{ère}, 5 février 2009, n° 08-10.230.

¹⁹ V. notamment les décisions n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4, et n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3.

²⁰ Décision n° 2011-193 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Jeannette R., épouse D. (Extinction des servitudes antérieures au 1^{er} janvier 1900 non inscrites au livre foncier)*, cons. 5.

l'article 17²¹. Après avoir relevé « *que la détention de certaines armes et munitions est soumise à un régime administratif de déclaration ou d'autorisation en raison du risque d'atteintes à l'ordre public ou à la sécurité des personnes* », le Conseil a relevé que la procédure de saisie n'intervenait qu'à défaut d'une vente volontaire par le propriétaire de l'arme, d'une neutralisation de celle-ci ou de sa remise à l'État. Il a également relevé les garanties procédurales relatives à cette saisie de l'arme (procédure administrative contradictoire pouvant faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative avant d'engager la procédure de saisie sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention). Il en a alors conclu « *que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit* »²².

– dans sa décision n° 2011-215 QPC du 27 janvier 2012, le Conseil a aussi estimé que le régime d'extinction des valeurs mobilières non inscrites en compte (titres anonymes), qui impliquait, d'abord, la suspension des droits attachés aux titres non inscrits puis leur vente, constituait non une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, mais une atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété au sens de l'article 2²³. Le Conseil a alors considéré, d'une part, que le législateur a poursuivi à la fois un objectif de lutte contre la fraude fiscale et un objectif de réduction du coût de la gestion des valeurs mobilières et, d'autre part, que les détenteurs de titres ne pouvaient ignorer l'obligation qui leur était imposée et qu'ils pouvaient recouvrer le plein exercice de leurs droits et éviter la cession de leurs titres en procédant à leur inscription dans un certain délai, le produit de la vente étant consigné jusqu'à restitution éventuelle aux ayants droits. Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'il n'en résultait aucune atteinte disproportionnée au droit de propriété.

Dans de rares cas, le Conseil a considéré que les dispositions législatives contestées ne mettaient aucunement en cause le droit de propriété. On peut citer à ce titre la décision n° 2013-346 QPC, dans laquelle le Conseil a considéré « *que les autorisations de recherche minière accordées dans des périmètres définis et pour une durée limitée par l'autorité administrative ne sauraient être assimilées à des biens objets pour leurs titulaires d'un droit de propriété ; que, par suite, les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété*

²¹ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée.

²² *Ibid.*, cons. 5 et 6.

²³ Décision n° 2011-215 QPC du 27 janvier 2012, *M. Régis J. (Régime des valeurs mobilières non inscrites en compte)*, cons. 5.

au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789 »²⁴.

En revanche, le Conseil a notamment regardé comme une privation de propriété au sens de l'article 17 imposant une juste et préalable indemnité la procédure de l'article 389 du code des douanes qui prévoit l'aliénation par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge du siège, des véhicules et objets périssables saisis²⁵.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a d'abord présenté les dispositions législatives relatives aux missions de l'ACPR et, notamment, celles relatives à son pouvoir de prendre des mesures de police administrative. Il a relevé que « *selon le premier alinéa de l'article L. 612-35, "l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution décide des mesures prévues aux articles de la présente section au terme d'une procédure contradictoire"* » (cons. 4).

En l'espèce, le Conseil a relevé que « *le transfert d'office de tout ou partie du portefeuille s'opère sur décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, sans que soit laissée à la personne visée la faculté, pendant une période préalable, de procéder elle-même à la cession de tout ou partie de ce portefeuille* » et que « *dans ces conditions, le transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance d'une personne titulaire d'un agrément entraîne une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* » (cons. 7).

Or, aucune disposition législative ne prévoit la possibilité, pour la société d'assurance, d'échapper à ce transfert de portefeuille non voulu en procédant de manière anticipée à une cession volontaire ou d'en retirer une certaine valeur. Si, en pratique, un transfert d'office du portefeuille peut s'accompagner du versement à la société cédante d'une somme d'argent²⁶, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'imposent de prévoir une telle indemnité lorsque ce portefeuille a une valeur positive.

²⁴ Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC (Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures – Abrogation des permis de recherches)*, cons. 17.

²⁵ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4.

²⁶ Le versement d'une telle indemnité constitue l'un des paramètres pris en compte par l'ACPR pour juger de l'acceptabilité des offres de reprise du portefeuille : ACPR, décision n° 2007-02 du 11 janvier 2007 prononçant le transfert d'office d'une partie du portefeuille des contrats et portant retrait des agréments de la Mutuelle de l'Allier et des régions françaises

Le Conseil a donc relevé que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition n'assurent le respect des exigences qui résultent* » de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et il en a conclu que les mots « *tout ou partie du portefeuille des contrats d'assurance ou de règlements ou de bulletins d'adhésion à des contrats ou règlements des personnes mentionnées aux 1°, 3° et 5° du B du I de l'article L. 612-2 ainsi que* » figurant au 8° du paragraphe I de l'article L. 612-33 du CMF devaient être déclarés contraires à la Constitution (cons. 7), sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs tirés de l'atteinte à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre.

S'agissant des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil a décidé de ne pas reporter dans le temps les effets de l'abrogation, eu égard au nombre très faible de cas de mise en œuvre de ce dispositif et de la gravité de l'atteinte portée au droit de propriété. Il a donc jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité « *prend effet à compter de la publication de la présente décision* » et « *qu'elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date* » (cons. 9).