Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre élargie)

1er juin 2022 *

« Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement (MRU) – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d'une entité – Adoption par le CRU d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español – Recours en annulation – Acte susceptible de recours – Recevabilité – Droit d'être entendu – Droit de propriété – Obligation de motivation – Articles 18, 20 et 24 du règlement (UE) nº 806/2014 »

Dans l'affaire T-481/17,

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, établie à Madrid (Espagne),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), établie à Zürich (Suisse),

représentées par Mes R. Pelayo Jiménez, A. Muñoz Aranguren et R. Pelayo Torrent, avocats,

parties requérantes,

contre

Conseil de résolution unique (CRU), représenté par Mmes J. King et M. Fernández Rupérez, en qualité d'agents, assistées de Mes B. Meyring, S. Schelo, F. Fernández de Trocóniz Robles, T. Klupsch et S. Ianc, avocats,

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume d'Espagne, représenté par Mme S. Centeno Huerta, MM. L. Aguilera Ruiz, S. Jiménez García et J. Rodríguez de la Rúa Puig, en qualité d'agents,

par

Parlement européen, représenté par Mmes P. López-Carceller, M. Martínez Iglesias, MM. L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti et M. Sammut, en qualité d'agents,

par

* Langue de procédure : l'espagnol.

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. A. de Gregorio Merino, J. Bauerschmidt, M^mes^ A. Westerhof Löfflerová et H. Marcos Fraile, en qualité d'agents,

par

Commission européenne, représentée par M. L. Flynn et M^me^ A. Steiblytė, en qualité d'agents,

et par

Banco Santander, SA, établie à Santander (Espagne), représentée par M^es^ J. Rodríguez Cárcamo, A. Rodríguez Conde, D. Sarmiento Ramírez-Escudero et J. Remón Peñalver, avocats,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision SRB/EES/2017/08 de la session exécutive du CRU, du 7 juin 2017, concernant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Español, SA,

LE TRIBUNAL (troisième chambre élargie),

composé de MM. M. van der Woude, président, M. Jaeger, V. Kreuschitz, G. De Baere (rapporteur) et M^me^ G. Steinfatt, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 14 juin 2021,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 À la suite de la crise financière de 2008, il a été décidé de créer une union bancaire au sein de l'Union européenne, fondée sur un corpus réglementaire unique, complet et détaillé pour les services financiers, valable pour l'ensemble du marché intérieur et comprenant un mécanisme de surveillance unique et de nouveaux cadres pour la garantie des dépôts et la résolution des défaillances bancaires.

2 La première étape vers la création de l'union bancaire a consisté en l'établissement d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) par le règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63). Selon le considérant 12 de ce règlement, un MSU devrait garantir que la politique de l'Union en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit est mise en œuvre de manière cohérente et efficace, que le corpus réglementaire unique pour les services financiers s'applique de la même manière aux établissements de crédit de tous les États membres concernés et que ces établissements de crédit sont soumis à une surveillance de la plus haute qualité, sans qu'interviennent des considérations autres que prudentielles. À cette fin, le règlement

nº 1024/2013 confie à la Banque centrale européenne (BCE) des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit afin de contribuer à la sécurité et à la solidité des établissements de crédit et à la stabilité du système financier au sein de l'Union et dans chaque État membre.

3 Par la suite, la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) nº 1093/2010 et (UE) nº 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190), a été adoptée. Elle indique, dans son considérant 1, ce qui suit :

« La crise financière a révélé un manque criant, au niveau de l'Union, d'instruments permettant de faire face efficacement aux établissements de crédit et entreprises d'investissement […] peu solides ou défaillants. De tels instruments sont, en particulier, nécessaires pour éviter l'insolvabilité ou, en cas d'insolvabilité avérée, pour en minimiser les répercussions négatives en préservant les fonctions importantes, sur le plan systémique, de l'établissement concerné. Pendant la crise, ces défis ont pris une importance majeure, contraignant les États membres à utiliser l'argent des contribuables pour sauver des établissements. L'objectif d'un cadre crédible pour le redressement et la résolution est de rendre cette intervention aussi inutile que possible. »

4 L'objectif de la directive 2014/59 est de mettre en place des règles communes d'harmonisation minimale des dispositions nationales régissant la résolution des banques dans l'Union et prévoit une coopération entre autorités de résolution pour les défaillances de banques transfrontalières. À cet égard, la directive 2014/59 prévoit, notamment, dans son article 3, paragraphe 1, que chaque État membre désigne une ou, exceptionnellement, plusieurs autorités de résolution habilitées à appliquer les instruments de résolution et à exercer les pouvoirs de résolution.

5 Toutefois, considérant, d'une part, que la directive 2014/59 n'aboutissait pas à la centralisation du processus décisionnel en matière de résolution, qu'elle mettait essentiellement des instruments de résolution et des pouvoirs de résolution communs à la disposition des autorités nationales de chaque État membre et qu'elle laissait à celles-ci une marge d'appréciation pour le recours à ces instruments et l'utilisation des dispositifs nationaux de financement pour la résolution, et considérant, d'autre part, que cette directive n'empêchait pas complètement la prise de décisions distinctes et potentiellement divergentes sur la résolution des groupes transfrontaliers par les États membres, il a été décidé de mettre en place un mécanisme de résolution unique (MRU).

6 Ainsi, la seconde étape vers la création de l'union bancaire a consisté dans l'adoption du règlement (UE) nº 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un MRU et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) nº 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

7 Le considérant 12 du règlement nº 806/2014 indique :

« Il est essentiel, pour l'achèvement du marché intérieur des services financiers, que la résolution des banques défaillantes dans l'Union fasse l'objet de décisions effectives, notamment pour ce qui est de l'emploi des fonds perçus au niveau de l'Union. Au sein du marché intérieur, la défaillance des banques dans un seul État membre peut compromettre la stabilité des marchés financiers de

l'Union dans son ensemble. La mise en place de règles efficaces et uniformes et de conditions de financement identiques en matière de résolution d'un État membre à l'autre est dans l'intérêt non seulement des États membres dans lesquels les banques opèrent mais aussi de tous les États membres en général, puisqu'elle permet d'assurer des conditions de concurrence équitables et d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Les systèmes bancaires étant étroitement interconnectés au sein du marché intérieur, les groupes de banques ont une dimension internationale, et les banques comptent un pourcentage élevé d'avoirs étrangers. En l'absence du MRU, une crise affectant des banques dans un État membre participant au MSU aurait des répercussions systémiques plus graves, y compris dans les États membres non participants. La création du MRU garantira une approche neutre pour le traitement des banques défaillantes et renforcera par conséquent la stabilité des banques des États membres participants et préviendra la propagation des crises aux États membres non participants, facilitant ainsi le fonctionnement du marché intérieur dans son ensemble. Les mécanismes de coopération concernant les établissements établis à la fois dans des États membres participants et non-participants devraient être clairs et aucun État membre ou groupe d'États membres ne devrait faire l'objet, directement ou indirectement, d'une discrimination en tant que lieu de fourniture de services financiers. »

8 Le règlement nº 806/2014, selon son article 1er, premier alinéa, a pour objet d'établir des règles uniformes et une procédure uniforme pour la résolution des entités définies à l'article 2 qui sont établies dans les États membres participants, à savoir les banques dont l'autorité de surveillance du pays d'origine est la BCE ou l'autorité compétente nationale dans les États membres dont la monnaie est l'euro ou dans les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro qui ont instauré une coopération rapprochée conformément à l'article 7 du règlement nº 1024/2013 (voir considérant 15 du règlement nº 806/2014).

9 L'article 1er, deuxième alinéa, du règlement nº 806/2014 prévoit que ces règles uniformes et cette procédure uniforme sont appliquées par le Conseil de résolution unique (CRU), établi par l'article 42 de ce même règlement, en collaboration avec le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ainsi que les autorités de résolution nationales, dans le cadre du MRU créé par ce même règlement. Il est également prévu que le MRU s'appuie sur un Fonds de résolution unique (FRU).

10 En application de l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014, le CRU décide d'une mesure de résolution à l'égard d'un établissement financier établi dans un État membre participant lorsque les trois conditions prévues par l'article 18, paragraphe 1, du même règlement sont remplies.

11 La première condition exige que la défaillance de l'entité soit avérée ou prévisible. L'évaluation de cette condition est réalisée par la BCE, après consultation du CRU, ou par le CRU, et elle est considérée comme remplie si l'entité se trouve dans l'une ou plusieurs des situations énumérées à l'article 18, paragraphe 4, du règlement nº 806/2014.

12 La deuxième condition suppose qu'il n'existe aucune perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée ou prudentielles empêchent la défaillance de l'entité dans un délai raisonnable.

13 La troisième condition implique qu'une mesure de résolution est nécessaire dans l'intérêt public, à savoir qu'elle est nécessaire pour atteindre un ou plusieurs des objectifs de la résolution, alors qu'une liquidation de l'entité selon une procédure normale d'insolvabilité ne le permettrait pas dans la même mesure.

14 L'article 14 du règlement nº 806/2014 définit les objectifs de la résolution comme étant les suivants : assurer la continuité des fonctions critiques ; éviter les effets négatifs significatifs sur la stabilité financière, notamment en prévenant la contagion ; protéger les ressources de l'État par une réduction maximale du recours à un soutien financier public exceptionnel ; protéger les déposants ainsi que les investisseurs, et protéger les fonds et les actifs des clients.

15 L'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 prévoit que, avant de décider d'une mesure de résolution ou de l'exercice du pouvoir de dépréciation ou de conversion des instruments de fonds propres pertinents, le CRU veille à ce qu'une valorisation juste, prudente et réaliste de l'actif et du passif de l'entité concernée soit effectuée par une personne indépendante de toute autorité publique, y compris le CRU et l'autorité de résolution nationale, ainsi que de l'entité concernée.

16 Selon l'article 20, paragraphe 15, du règlement nº 806/2014, la valorisation est partie intégrante de la décision d'appliquer un instrument de résolution ou d'exercer un pouvoir de résolution ou de la décision d'exercer le pouvoir de dépréciation ou de conversion des instruments de fonds propres.

17 Lorsque les conditions prévues par l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 sont remplies, le CRU adopte un dispositif de résolution.

18 Lorsqu'ils agissent dans le cadre de la procédure de résolution, le CRU, le Conseil et la Commission doivent veiller à ce que la mesure de résolution soit prise conformément à certains principes énumérés à l'article 15 du règlement nº 806/2014, parmi lesquels figurent le principe selon lequel les actionnaires de l'établissement soumis à une procédure de résolution sont les premiers à supporter les pertes ainsi que le principe selon lequel aucun créancier n'encourt des pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies si l'entité visée par la mesure de résolution avait été liquidée selon une procédure normale d'insolvabilité.

19 Dans le dispositif de résolution, le CRU détermine l'application des instruments de résolution. L'article 22, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014 énumère les différents instruments de résolution disponibles, à savoir la cession des activités, le recours à un établissement-relais, la séparation des actifs et le renflouement interne.

20 Dans le dispositif de résolution, le CRU peut également exercer le pouvoir de dépréciation ou de conversion des instruments de fonds propres de l'entité concernée dans les conditions prévues à l'article 21 du règlement nº 806/2014. Selon l'article 19 du règlement nº 806/2014, une mesure de résolution peut également impliquer l'octroi d'une aide d'État ou de recourir au FRU.

21 Selon l'article 18, paragraphe 7, du règlement nº 806/2014, immédiatement après son adoption, le CRU transmet le dispositif de résolution à la Commission. Dans les vingt-quatre heures à compter de la transmission du dispositif de résolution par le CRU, la Commission soit approuve le dispositif de résolution, soit émet des objections sur les aspects discrétionnaires de celui-ci, autres que ceux prévus au troisième alinéa, à savoir le respect du critère de l'intérêt public ou une modification importante du montant du FRU. S'agissant de ces derniers aspects discrétionnaires, dans les douze heures à compter de la transmission du dispositif de résolution par le CRU, la Commission peut proposer au Conseil d'émettre des objections au dispositif de résolution adopté par le CRU au motif que celui-ci ne satisfait pas au critère de l'intérêt public ou d'approuver ou de refuser une modification importante du montant du FRU prévue dans le dispositif de résolution

adopté par le CRU. Le dispositif de résolution ne peut entrer en vigueur que si le Conseil ou la Commission n'a pas formulé d'objections dans le délai de vingt-quatre heures suivant sa transmission par le CRU.

22 L'article 18, paragraphe 9, du règlement nº 806/2014 indique que le CRU veille à ce que les mesures de résolution nécessaires pour appliquer le dispositif de résolution soient prises par les autorités de résolution nationales concernées. Ces dernières sont destinataires du dispositif de résolution, qui leur donne instruction de prendre toutes les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre, conformément à l'article 29 du même règlement, en exerçant tout pouvoir de résolution.

23 Postérieurement à l'adoption d'une mesure de résolution, en application de l'article 20, paragraphe 16, du règlement nº 806/2014, le CRU veille à ce qu'une valorisation soit réalisée par une personne indépendante, afin de déterminer si les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié d'un meilleur traitement si l'établissement soumis à une procédure de résolution avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité. Cette valorisation peut conduire, en application de l'article 76, paragraphe 1, sous e), du règlement nº 806/2014, à dédommager les actionnaires ou créanciers s'ils ont subi des pertes plus importantes dans le cadre de la résolution que celles qu'ils auraient subies lors d'une liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité.

Antécédents du litige et faits postérieurs à l'introduction du recours

24 Les requérantes, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno et Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), étaient actionnaires de Banco Popular Español, SA (ci-après « Banco Popular ») avant l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de cette dernière.

Sur la situation de Banco Popular avant l'adoption du dispositif de résolution

25 Le groupe Banco Popular, dont Banco Popular était la société mère, était, à la date de la résolution, le sixième groupe bancaire espagnol.

26 En 2016, Banco Popular a procédé à une augmentation de capital de 2,5 milliards d'euros.

27 Le 5 décembre 2016, la session exécutive du CRU a adopté un plan de résolution du groupe Banco Popular. L'instrument de résolution privilégié dans ce plan de résolution était l'instrument de renflouement interne prévu à l'article 27 du règlement nº 806/2014.

28 Le 3 février 2017, Banco Popular a publié son rapport annuel de 2016 dans lequel elle a annoncé un besoin de provisions exceptionnelles pour un montant de 5,7 milliards d'euros, conduisant à une perte consolidée de 3,485 milliards d'euros, ainsi que la nomination d'un nouveau président.

29 Le 10 février 2017, DBRS Ratings Limited (DBRS) (devenu DBRS Morningstar) a dégradé la note de Banco Popular, avec une perspective négative, au regard de la situation affaiblie du capital de Banco Popular à la suite d'une perte nette plus forte que celle prévue dans son rapport annuel, mentionnée au point 28 ci-dessus, ainsi que des efforts de Banco Popular pour réduire son stock encore élevé d'actifs non performants.

30 Le 3 avril 2017, Banco Popular a annoncé le résultat d'audits internes indiquant que des corrections au rapport annuel de 2016 pourraient être nécessaires. Ces ajustements ont été effectués dans le rapport financier de Banco Popular pour le premier trimestre 2017.

31 Le 10 avril 2017, lors de l'assemblée générale des actionnaires de Banco Popular, le président du conseil d'administration a annoncé que la banque envisageait soit une augmentation de capital, soit une transaction d'entreprise en raison de la situation du groupe en termes de fonds propres et de son niveau d'actifs non performants. Le président-directeur général de Banco Popular a été remplacé moins d'un an après sa prise de fonction.

32 À la suite de l'annonce du 3 avril 2017 sur le besoin d'ajustement des résultats financiers de 2016, DBRS a, le 6 avril, dégradé la note de Banco Popular en maintenant sa perspective négative. Standard & Poor's, le 7 avril, et Moody's Investors service (ci-après « Moody's »), le 21 avril 2017, ont également dégradé la note de Banco Popular avec une perspective négative.

33 En avril 2017, Banco Popular a engagé une procédure de vente privée dans le but de réaliser sa vente à un concurrent fort, ce qui restaurerait sa situation financière. La date limite pour que les éventuels acquéreurs intéressés par l'acquisition de Banco Popular soumettent leur offre avait été fixée au 10 juin 2017, puis a été repoussée jusqu'à la fin du mois de juin 2017.

34 Le 5 mai 2017, Banco Popular a présenté son rapport financier pour le premier trimestre 2017, annonçant des pertes d'un montant de 137 millions d'euros.

35 Le 12 mai 2017, l'exigence de couverture des besoins de liquidité *(Liquidity Coverage Requirement)* de Banco Popular est passée au-dessous du seuil minimal de 80 % fixé par l'article 460, paragraphe 2, sous c), du règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1).

36 Par lettre du 16 mai 2017, Banco Santander, SA a informé Banco Popular qu'elle n'était pas en mesure de présenter une offre ferme dans le cadre de la procédure de vente privée.

37 Le 16 mai 2017, Banco Popular, dans une communication d'un fait pertinent à la Comisión nacional del mercado de valores (CNMV, Commission nationale du marché des valeurs, Espagne), a indiqué que des acquéreurs potentiels avaient manifesté leur intérêt dans la procédure de vente privée, mais qu'aucune offre ferme n'avait été reçue.

38 Le 19 mai 2017, l'agence FITCH a dégradé la note à long terme de Banco Popular.

39 Le 23 mai 2017, la présidente du CRU, Mme Elke König, a accordé un entretien à la chaîne de télévision Bloomberg, lors duquel elle a été interrogée, notamment, sur la situation de Banco Popular.

40 Dans le courant du mois de mai 2017, de nombreux articles de presse ont rapporté les difficultés de Banco Popular. À titre d'exemple, il convient de mentionner un article du 11 mai 2017, publié sur le site Internet *elconfidencial.com*, intitulé « Saracho commande la vente urgente de Popular à JP Morgan et Lazard en raison d'un risque de faillite » (Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra). Dans cet article, il est indiqué que le président de la banque avait mandaté JP Morgan et Lazard pour organiser la vente urgente de la banque en raison d'un risque de faillite, dû à la fuite massive des dépôts des clients particuliers et institutionnels et qu'il considérait que la seule manière d'assurer la viabilité de la banque était la vente complète et imminente de l'ensemble du groupe. L'article relate que, « compte tenu de la persistance des sorties de dépôts et de la fermeture de sources de financement externes, la

banque courrait un risque sérieux de faillite et que [son président] avait donc été contraint d'activer la mesure la plus drastique et de s'abstenir progressivement de vendre ses actifs afin d'améliorer les ratios de fonds propres et de satisfaire aux exigences de la BCE ».

41 Le 15 mai 2017, un article publié sur le site Internet *elconfidencial.com*, intitulé « La BCE inspecte Banco Popular pendant deux mois en plein processus de vente » (El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta), rapporte que le plan de vente de Banco Popular, mis en œuvre par son président, a eu lieu après l'inspection de la BCE qui avait confirmé le déficit de provisions. Selon cet article, les inspecteurs de la BCE avaient conclu que les difficultés de Banco Popular seraient liées à son déficit de provisions pour couvrir son exposition immobilière et qu'il serait nécessaire d'éviter les sorties occasionnelles de dépôts. Ces inspecteurs auraient également exprimé leur mécontentement concernant la présentation des comptes de 2016.

42 Le 31 mai 2017, l'agence Reuters a publié un article intitulé « L'UE, mise en garde contre le risque d'une résolution de Banco Popular » (La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular). Cet article mentionne notamment que, selon un haut fonctionnaire de l'Union resté anonyme, un des principaux surveillants des banques en Europe avait alerté les fonctionnaires de l'Union que Banco Popular pourrait nécessiter une résolution si elle ne réussissait pas à trouver un acquéreur. Selon cet article, ce fonctionnaire a également indiqué que la présidente du CRU avait récemment émis une « alerte précoce » et avait déclaré que le CRU suivait la procédure (de Banco Popular) avec une attention particulière en vue d'une possible intervention.

43 Le même jour, le CRU a publié un communiqué de presse visant à contester le contenu de cet article.

44 Les premiers jours de juin 2017, Banco Popular a dû faire face à des retraits de liquidités massifs.

45 Le 5 juin 2017, Banco Popular a présenté, le matin, une première demande d'apport urgent de liquidités à Banco de España (Banque d'Espagne), puis une seconde demande, dans l'après-midi, contenant une extension du montant sollicité, en raison d'importants mouvements de liquidités. Sur le fondement d'une demande de la Banque d'Espagne et à la suite de l'évaluation du même jour de la BCE relative à la demande d'apport urgent de liquidités de Banco Popular, le conseil des gouverneurs de la BCE n'a pas émis d'objections à un apport urgent de liquidités à Banco Popular pour la période allant jusqu'au 8 juin 2017. Banco Popular a reçu une partie de cet apport urgent de liquidités, puis la Banque d'Espagne a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de fournir un apport urgent de liquidités supplémentaire à Banco Popular.

46 Le 6 juin 2017, DBRS et Moody's ont dégradé la note de Banco Popular.

Sur d'autres faits antérieurs à l'adoption du dispositif de résolution

47 Le 23 mai 2017, le CRU a chargé Deloitte, en qualité d'expert indépendant, de procéder à la valorisation de Banco Popular au titre de l'article 20 du règlement n° 806/2014.

48 Le 24 mai 2017, le CRU a demandé à Banco Popular, sur le fondement de l'article 34 du règlement nº 806/2014, les informations nécessaires en vue de la réalisation de sa valorisation. Le 2 juin 2017, il a également demandé à Banco Popular de fournir des informations sur la procédure de vente privée ainsi que de prévoir un accès à la salle de données virtuelle sécurisée que cette dernière avait établie dans le cadre de cette procédure.

49 Le 3 juin 2017, la session exécutive du CRU a adopté la décision SRB/EES/2017/06, adressée au Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, Fonds de restructuration ordonnée des établissements bancaires, Espagne), concernant la commercialisation de Banco Popular (ci-après la « décision sur la commercialisation »). Le CRU a approuvé l'engagement immédiat de la procédure de vente de Banco Popular par le FROB et a indiqué à ce dernier les exigences concernant la vente conformément à l'article 39 de la directive 2014/59. Le CRU indiquait notamment que le FROB devait contacter les cinq acquéreurs potentiels qui avaient été invités à présenter une offre dans le cadre de la procédure de vente privée.

50 Parmi les cinq acquéreurs potentiels, deux ont décidé de ne pas participer à la procédure de vente et un a été exclu par la BCE pour des raisons prudentielles.

51 Le 4 juin 2017, les deux acquéreurs potentiels qui avaient décidé de participer à la procédure de vente, Banco Santander et Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA (BBVA), ont signé un accord de non-divulgation et, le 5 juin 2017, ils ont eu accès à la salle de données virtuelle.

52 Le 5 juin 2017, le CRU a adopté une première valorisation (ci-après la « valorisation 1 »), en application de l'article 20, paragraphe 5, sous a), du règlement nº 806/2014, qui avait pour objectif de fournir les éléments permettant de déterminer si les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution, telles que définies à l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014, étaient remplies.

53 Le 6 juin 2017, la BCE a réalisé une évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, après consultation du CRU, conformément à l'article 18, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement nº 806/2014.

54 Dans cette évaluation, la BCE a indiqué que, au cours des mois précédents, Banco Popular avait subi une détérioration importante de sa situation de trésorerie, due principalement à un épuisement significatif de sa base de dépôts. Banco Popular a été confrontée à des sorties de trésorerie importantes sur tous les segments de clientèle. La BCE a énuméré les événements qui avaient conduit aux problèmes de liquidité auxquels devait faire face Banco Popular.

55 À cet égard, elle a relevé que, en février 2017, lors de la présentation de ses comptes annuels, Banco Popular avait divulgué un besoin de provisions exceptionnelles pour un montant de 5,7 milliards d'euros, conduisant à des pertes de 3,485 milliards d'euros en 2016, ainsi que le remplacement de son président de longue date, qui avait entrepris une révision de la stratégie de la banque. L'annonce de provisions additionnelles et de pertes de fin d'exercice avait entraîné une baisse de la note de Banco Popular par DBRS le 10 février 2017 et avait suscité de vives préoccupations de la part de la clientèle de Banco Popular, qui s'étaient traduites par des retraits importants et inattendus de dépôts et par une fréquence élevée de visites de clients dans les succursales de la banque.

56 La BCE a également indiqué que la publication par Banco Popular, le 3 avril 2017, d'une déclaration publique ad hoc informant du résultat de plusieurs audits internes pouvant avoir une incidence significative sur les états financiers de l'établissement ainsi que la confirmation que le président-directeur général de l'établissement serait remplacé moins d'un an après son entrée en fonction avaient déclenché une autre vague de retraits de dépôts. La BCE a relevé que cette vague de retraits de dépôts avait été également alimentée par :

– une dégradation de la note de Banco Popular par Standard & Poor's le 7 avril 2017 ;

– l'annonce par Banco Popular, le 10 avril 2017, qu'elle ne verserait pas de dividendes et qu'une augmentation de capital ou une transaction d'entreprise pourrait être nécessaire en raison de la situation tendue des fonds propres et de l'alignement nécessaire sur ses pairs de la couverture des actifs non performants ;

– une dégradation de la note de Banco Popular par Moody's le 21 avril 2017 ;

– la divulgation des résultats du premier trimestre 2017 qui étaient pires que prévu ;

– la couverture médiatique négative et continue, comme les articles des 11 et 15 mai 2017 mentionnés aux points 40 et 41 ci-dessus, suggérant que le président de Banco Popular avait ordonné une vente urgente de la banque en raison d'un risque imminent de faillite ou de manque de liquidité et que la banque devait faire face à un besoin supplémentaire important de provisions résultant d'une inspection sur place par le superviseur.

57 La BCE a également constaté que les dépôts perdus depuis le 31 mai 2017 étaient particulièrement pertinents, après la divulgation dans les médias du fait que la banque pourrait être mise en liquidation si le processus de vente en cours n'était pas fructueux dans un très court délai.

58 En outre, la BCE a relevé que, bien que Banco Popular ait développé diverses mesures génératrices de liquidités supplémentaires au cours des semaines précédentes et ait commencé à les mettre en œuvre, l'ampleur des flux entrants réalisés et encore attendus était insuffisante pour remédier à l'épuisement de la position de liquidité de Banco Popular à la date de l'évaluation. Elle a également indiqué que, même avec le recours à l'apport urgent de liquidités pour lequel le conseil des gouverneurs de la BCE n'avait pas émis d'objections le 5 juin 2017, la situation de trésorerie à cette date ne suffisait pas pour garantir la capacité de Banco Popular à faire face à ses engagements au plus tard le 7 juin 2017.

59 La BCE a estimé que les mesures déjà adoptées par Banco Popular n'avaient pas été suffisamment efficaces pour inverser la détérioration de sa situation de trésorerie. Elle a relevé que, comme mesure alternative pour garantir sa capacité à faire face à ses engagements arrivant à échéance, Banco Popular tentait de mettre en œuvre une transaction d'entreprise, à savoir sa vente à un concurrent plus fort. Cependant, la BCE a considéré que, compte tenu de la détérioration de la situation de trésorerie de Banco Popular, de l'absence de preuve de la capacité de celle-ci de renverser sa situation de liquidité dans un proche avenir et du fait que les négociations n'avaient jusqu'alors pas abouti à un résultat positif, la confirmation d'une telle transaction privée n'était pas prévisible dans un délai qui permettait à Banco Popular de pouvoir s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance.

60 La BCE a constaté que, dans le même temps, il n'existait pas de mesures de surveillance ou d'intervention précoce disponibles permettant de rétablir la situation de trésorerie de Banco Popular de manière immédiate et lui assurant suffisamment de temps pour mettre en œuvre une transaction d'entreprise ou une autre solution. Les mesures à la disposition de la BCE en tant qu'autorité compétente, en vertu de la transposition nationale de l'article 104 de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), et des articles 27 à 29 de la directive 2014/59 ou de l'article 16 du règlement nº 1024/2013, ne pouvaient assurer que Banco Popular serait en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance, étant donné l'ampleur et le rythme de la détérioration de la liquidité observée.

61 En conclusion, la BCE, prenant en compte, en particulier, les sorties excessives de dépôts, la rapidité à laquelle la trésorerie avait été perdue par la banque et l'incapacité de celle-ci à générer d'autres liquidités, a considéré qu'il existait des éléments objectifs indiquant que Banco Popular ne serait probablement pas en mesure, dans un proche avenir, de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance. La BCE a conclu que la défaillance de Banco Popular était réputée avérée ou, en tout état de cause, prévisible dans un proche avenir, conformément à l'article 18, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014.

62 Le 6 juin 2017, le conseil d'administration de Banco Popular a informé la BCE qu'il était arrivé à la conclusion que la banque était en situation de défaillance prévisible.

63 Le même jour, le FROB a adopté une lettre contenant les informations sur la procédure de vente (ci-après la « lettre de procédure ») et fixant le délai de soumission des offres au 6 juin 2017 à minuit.

64 Toujours le même jour, BBVA, un des deux acquéreurs potentiels de Banco Popular, a informé le FROB qu'elle ne présenterait pas d'offre.

65 Également le 6 juin 2017, Deloitte a remis au CRU une deuxième valorisation (ci-après la « valorisation 2 »), rédigée en application de l'article 20, paragraphe 10, du règlement nº 806/2014. La valorisation 2 avait pour but d'estimer la valeur de l'actif et du passif de Banco Popular, de fournir une estimation sur le traitement dont les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié si Banco Popular avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité ainsi que de fournir les éléments permettant de prendre la décision concernant les actions et les titres de propriété à transférer et permettant au CRU de déterminer des conditions commerciales aux fins de l'instrument de cession des activités. Cette valorisation a notamment estimé la valeur économique de Banco Popular à 1,3 milliard d'euros dans le meilleur scénario, à moins 8,2 milliards d'euros dans le scénario le plus défavorable et à moins 2 milliards d'euros pour la meilleure estimation.

66 Le 7 juin 2017, Banco Santander a soumis une offre ferme.

67 Par lettre du 7 juin 2017, le FROB a informé le CRU que Banco Santander avait soumis une offre le 7 juin à 3 h 12 et que le prix offert par Banco Santander pour la vente des actions de Banco Popular était d'un euro. Le FROB a indiqué que son comité directeur avait retenu Banco Santander comme

adjudicataire dans la procédure de vente concurrentielle de Banco Popular et avait décidé de proposer au CRU de désigner Banco Santander comme acquéreur dans la décision du CRU relative à l'adoption d'un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular.

Sur le dispositif de résolution de Banco Popular du 7 juin 2017

68 Le 7 juin 2017, la session exécutive du CRU a adopté la décision SRB/EES/2017/08 concernant un dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular (ci-après le « dispositif de résolution »), sur le fondement du règlement nº 806/2014.

69 Selon l'article 1er du dispositif de résolution, le CRU, considérant que les conditions prévues par l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 étaient remplies, a décidé de soumettre Banco Popular à une procédure de résolution à compter de la date de la résolution.

70 Ainsi, le CRU a considéré, premièrement, que Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible, deuxièmement, qu'il n'existait pas d'autres mesures qui pourraient empêcher la défaillance de Banco Popular dans un délai raisonnable et, troisièmement, qu'une mesure de résolution sous la forme d'un instrument de cession des activités de Banco Popular était nécessaire dans l'intérêt public. À cet égard, le CRU a indiqué que la résolution était nécessaire et proportionnée à la réalisation de deux objectifs visés à l'article 14, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014, à savoir assurer la continuité des fonctions critiques de la banque et éviter les effets négatifs significatifs sur la stabilité financière.

71 À l'article 5.1 du dispositif de résolution, le CRU a décidé ce qui suit :

« L'instrument de résolution appliqué à Banco Popular consistera en une cession des activités en vertu de l'article 24 du règlement nº 806/2014 par le transfert des actions à un acquéreur. La dépréciation et la conversion des instruments de fonds propres seront effectuées immédiatement avant l'application de l'instrument de cession des activités. »

72 L'article 6 du dispositif de résolution concerne la dépréciation des instruments de fonds propres et l'instrument de cession des activités. À l'article 6.1, le CRU a indiqué les mesures qu'il avait adoptées en application de son pouvoir de dépréciation prévu à l'article 21 du règlement nº 806/2014.

73 Ainsi, à l'article 6.1 du dispositif de résolution, le CRU a décidé :

– d'abord, de déprécier le montant nominal du capital social de Banco Popular d'un montant de 2 098 429 046 euros, ce qui conduisait à l'annulation de 100 % des actions de Banco Popular ;

– ensuite, de convertir la totalité du montant principal des instruments de fonds propres additionnels de catégorie 1 émis par Banco Popular et en circulation à la date de la décision relative au dispositif de résolution en des actions nouvellement émises de Banco Popular, les « nouvelles actions I » ;

– ensuite, de déprécier à zéro la valeur nominale des « nouvelles actions I » ce qui conduisait à l'annulation de 100 % de ces « nouvelles actions I » ;

– enfin, de convertir la totalité du montant principal des instruments de fonds propres de catégorie 2 émis par Banco Popular et en circulation à la date de la décision de résolution en des actions nouvellement émises de Banco Popular, les « nouvelles actions II ».

74 L'article 6.3 du dispositif de résolution prévoit que ces mesures de dépréciation et de conversion sont fondées sur la valorisation 2, corroborée par les résultats d'un processus de vente transparent et ouvert réalisé par l'autorité de résolution espagnole, le FROB.

75 À l'article 6.5 du dispositif de résolution, le CRU a indiqué qu'il exerçait les pouvoirs qui lui étaient conférés par l'article 24, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014, relatif à l'instrument de cession des activités et qu'il ordonnait que les « nouvelles actions II » soient transférées à Banco Santander, libres et quittes de tout droit ou privilège d'un tiers, en contrepartie du paiement d'un prix d'achat d'un euro. Il était précisé que l'acquéreur avait déjà consenti au transfert.

76 Le CRU a également indiqué que le transfert des « nouvelles actions II » devrait être effectué sur la base de l'offre contraignante de l'acquéreur du 7 juin 2017 et devrait être mis en œuvre par le FROB en application de la Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (loi 11/2015 de redressement et de résolution des établissements de crédit et des entreprises de services d'investissement), du 18 juin 2015 (BOE nº 146, du 19 juin 2015, p. 50797, ci-après la « loi 11/2015 »).

77 Le dispositif de résolution a été soumis à la Commission pour approbation le 7 juin 2017 à 5 h 13.

78 Le 7 juin 2017 à 6 h 30, la Commission a adopté la décision (UE) 2017/1246, approuvant le dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular (JO 2017, L 178, p. 15), et l'a notifiée au CRU. Par conséquent, le dispositif de résolution est entré en vigueur le même jour.

79 Il ressort du considérant 4 de la décision 2017/1246 ce qui suit :

« La Commission est d'accord avec le dispositif de résolution. Elle est notamment d'accord avec les raisons que le CRU avance pour justifier la nécessité d'une mesure de résolution dans l'intérêt public conformément à l'article 5 du règlement (UE) nº 806/2014. »

80 Le même jour, le FROB a adopté les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le dispositif de résolution, conformément à l'article 29 du règlement nº 806/2014. Dans ce cadre, le FROB a donné son accord au transfert des nouvelles actions de Banco Popular issues de la conversion des instruments de fonds propres de catégorie 2 (les « nouvelles actions II ») à Banco Santander.

Sur les faits postérieurs à l'adoption de la décision de résolution

81 Le 14 juin 2018, Deloitte a transmis au CRU la valorisation de la différence de traitement, prévue à l'article 20, paragraphes 16 à 18, du règlement nº 806/2014, réalisée afin de déterminer si les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié d'un meilleur traitement si Banco Popular avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité (ci-après la « valorisation 3 »). Le 31 juillet 2018, Deloitte a envoyé au CRU un addendum à cette valorisation corrigeant certaines erreurs formelles.

82 Le 28 septembre 2018, à la suite d'une fusion par absorption, Banco Santander a succédé à titre universel à Banco Popular.

83 Le 17 mars 2020, le CRU a adopté la décision SRB/EES/2020/52 visant à déterminer si un dédommagement devait être accordé aux actionnaires et aux créanciers concernés par les mesures de résolution effectuées à l'égard de Banco Popular. Un communiqué concernant cette décision a été publié le 20 mars 2020 au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2020, C 91, p. 2). Dans cette décision, le CRU a considéré que les actionnaires et créanciers qui avaient été affectés par la résolution de Banco Popular n'avaient pas droit à un dédommagement du FRU en application de l'article 76, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 806/2014.

Procédure et conclusions des parties

84 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 août 2017, les requérantes ont introduit le présent recours.

85 Par acte déposé au greffe le 30 octobre 2017, le CRU a demandé au Tribunal, en application de l'article 92, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, d'ordonner des mesures d'instruction concernant la production de certains documents mentionnés en annexe. Par décision du 30 novembre 2017, le Tribunal a décidé de ne pas faire droit à cette demande de mesures d'instruction à ce stade de la procédure.

86 Par actes déposés au greffe du Tribunal, respectivement, les 3, 26 et 27 octobre 2017 et les 10 et 14 novembre 2017, Banco Santander, le Royaume d'Espagne, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du CRU. Par décisions du 1er août 2018, le président de la huitième chambre du Tribunal a admis les interventions du Royaume d'Espagne, du Parlement, du Conseil et de la Commission et, par ordonnance du 12 avril 2019, il a admis l'intervention de Banco Santander. Le Royaume d' Espagne, le Parlement, le Conseil, la Commission et Banco Santander ont déposé leur mémoire et les parties principales ont déposé leurs observations sur ceux-ci dans les délais impartis.

87 Le 13 février 2018, le Tribunal, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, a invité le CRU à déposer la dernière version non confidentielle du dispositif de résolution ainsi qu'une version non confidentielle de la valorisation 2, publiées sur son site Internet. Le CRU a déposé les documents dans le délai imparti.

88 Le 6 juillet 2018, le Tribunal, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, a posé aux parties principales des questions écrites. Les requérantes et le CRU ont répondu à cette demande dans le délai imparti.

89 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 15 novembre 2018, les requérantes ont demandé au Tribunal d'ordonner au CRU, par le biais d'une mesure d'organisation de la procédure, la traduction en espagnol de certains documents. Le CRU a déposé ses observations sur cette demande dans le délai imparti.

90 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, en application de l'article 27, paragraphe 5, du règlement de procédure, le juge rapporteur a été affecté à la troisième chambre à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

91 Sur proposition de la troisième chambre, le Tribunal a décidé, en application de l'article 28 du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie.

92 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 8 septembre 2020, les requérantes ont présenté une nouvelle offre de preuve au titre de l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure. Le CRU, le Royaume d'Espagne, le Parlement, le Conseil, la Commission et Banco Santander ont déposé leurs observations dans le délai imparti.

93 Le 16 mars 2021, le Tribunal, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 89 du règlement de procédure, a invité le CRU à produire plusieurs documents. Par lettre du 30 mars 2021, le CRU a répondu que les documents demandés étaient en partie confidentiels et qu'ils pourraient être produits si le Tribunal adoptait une mesure d'instruction.

94 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 20 avril 2021, les requérantes ont présenté une demande de mesures d'organisation de la procédure. Le CRU, le Parlement, le Conseil, la Commission et Banco Santander ont déposé leurs observations sur cette demande dans le délai imparti.

95 Par ordonnance du 12 mai 2021, le Tribunal a ordonné au CRU, sur le fondement, d'une part, de l'article 24, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et, d'autre part, de l'article 91, sous b), de l'article 92, paragraphe 3, ainsi que de l'article 103 du règlement de procédure, de produire les versions intégrales du dispositif de résolution, de la valorisation 2, de l'évaluation de la BCE du 6 juin 2017 sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, de la lettre de Banco Popular à la BCE du 6 juin 2017, y compris son annexe, et de la lettre de la BCE à Banco Popular du 18 mai 2017. Le Tribunal a également ordonné au CRU de produire les versions non confidentielles de la lettre de Banco Popular à la BCE du 6 juin 2017, y compris son annexe, et de la lettre de la BCE à Banco Popular du 18 mai 2017.

96 Par lettre du 28 mai 2021, les requérantes ont présenté une demande de mesures d'organisation de la procédure et une nouvelle offre de preuve. Le CRU, le Royaume d'Espagne, le Parlement, le Conseil, la Commission et Banco Santander ont été invités à présenter leurs observations lors de l' audience.

97 Par ordonnance du 9 juin 2021, le Tribunal a retiré du dossier les versions confidentielles des documents produits par le CRU en exécution de l'ordonnance du 12 mai 2021 et a transmis aux requérantes ainsi qu'au Royaume d'Espagne, au Parlement, au Conseil, à la Commission et à Banco Santander la lettre du 6 juin 2017 de Banco Popular à la BCE sans son annexe.

98 Deux membres de la troisième chambre élargie ayant été empêchés de siéger, le président du Tribunal a désigné deux autres juges pour compléter la chambre.

99 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 14 juin 2021.

100 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 27 juillet 2021, les requérantes ont présenté une demande de réouverture de la phase orale de la procédure au titre de l'article 113, paragraphe 2, sous c), du règlement de procédure du Tribunal. Par décision du 27 août 2021, le président de la troisième chambre élargie du Tribunal a rejeté cette demande, aucune des conditions prévues à l'article 113, paragraphe 2, du règlement de procédure n'étant remplie en l'espèce, les éléments sur lesquels les requérantes fondaient leur demande de réouverture de la phase orale de la procédure n'étant pas susceptibles d'exercer une influence décisive sur la décision du Tribunal.

101 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler le dispositif de résolution ;

– condamner le CRU aux dépens.

102 Le CRU conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner les requérantes aux dépens.

103 Banco Santander, le Royaume d'Espagne, le Conseil et la Commission concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner les requérantes aux dépens.

104 Le Parlement conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours en ce qu'il est fondé sur les exceptions d'illégalité du règlement nº 806/2014 et de la directive 2014/59 ;

– condamner les requérantes aux dépens.

En droit

105 À l'appui de leur recours, les requérantes soulèvent, dans la requête, dix moyens. Le premier moyen est tiré de la violation de l'obligation de motivation, de la violation du droit à une bonne administration consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous b) et c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte. Le deuxième moyen est tiré d'une exception d'illégalité en ce que l'article 18, l'article 24, paragraphe 2, sous a), et l'article 27 du règlement nº 806/2014 ainsi que les articles 32, 38 et 43 de la directive 2014/59, violent le droit d'être entendu consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte. Le troisième moyen est tiré d'une exception d'illégalité en ce que les articles 21, 22, 24 et 27 du règlement nº 806/2014 ainsi que les articles 38 et 63 de la directive 2014/59 violent le droit de propriété, consacré par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte et le principe de la liberté d'entreprise, consacré par l'article 16 de la Charte. Le quatrième moyen est tiré de la violation du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte. Le cinquième moyen est tiré de la violation de l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 et de l'article 32 de la directive 2014/59. Le sixième moyen est tiré de la violation du principe de prudence dans le secteur bancaire. Le septième moyen est tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime. Le huitième moyen est tiré de la violation du droit de propriété et du principe de proportionnalité consacrés par les articles 17 et 52 de la Charte. Le neuvième moyen est tiré de la violation de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014. Le dixième moyen est tiré de ce que la procédure de vente de Banco Popular viole l'article 24 du règlement nº 806/2014 et l'article 39, paragraphe 2, sous a), b), d) et f) de la directive 2014/59.

106 Dans la réplique, les requérantes soulèvent trois moyens nouveaux. Le premier est tiré de la violation de l'article 20, paragraphes 3 et 11, du règlement nº 806/2014, le deuxième, de la violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à un recours effectif et, le troisième, d'une violation des formes substantielles. Dans la mesure où, par ces trois moyens nouveaux, les requérantes contestent, en substance, le fait que le CRU ne fera pas procéder à une valorisation définitive ex post, au titre de l'article 20, paragraphe 11, du règlement nº 806/2014, ils seront regroupés en un onzième moyen.

Sur la recevabilité

107 Dans son mémoire en intervention, la Commission soulève l'irrecevabilité du recours au motif que le dispositif de résolution est un acte intermédiaire qui ne produit pas d'effets obligatoires. Elle fait valoir que, par sa décision 2017/1246, elle a approuvé le dispositif de résolution, qu'elle l'a fait sien, qu'elle l'a doté d'effets contraignants et que, dès lors, un recours dirigé uniquement contre le dispositif de résolution est irrecevable.

108 Le Parlement et le Conseil font également valoir, dans leurs mémoires en intervention, que le dispositif de résolution ne produit pas en lui-même d'effets juridiques à l'égard des tiers au sens de l'article 263 TFUE.

109 Les requérantes font valoir que les arguments des intervenants concernant l'irrecevabilité du recours ne sont pas recevables, dans la mesure où celle-ci n'a pas été soulevée par le CRU. À titre subsidiaire, elles soutiennent que le recours est recevable.

110 Il convient de rappeler que, aux termes de l'article 142, paragraphe 1, du règlement de procédure, l'intervention ne peut avoir d'autre objet que le soutien, en tout ou partie, des conclusions de l'une des parties principales. En outre, conformément à l'article 142, paragraphe 3, du règlement de procédure, l'intervenant accepte le litige dans l'état où il se trouve lors de son intervention.

111 Or, en l'espèce, dans ses conclusions, le CRU s'est limité à demander que le recours soit rejeté sur le fond et n'a pas contesté la recevabilité du recours.

112 Certes, il ressort d'une jurisprudence constante qu'une partie intervenante n'a pas qualité pour soulever de façon autonome une fin de non-recevoir et que le Tribunal n'est donc pas tenu d'examiner les moyens d'irrecevabilité invoqués exclusivement par celle-ci (arrêts du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, EU:C:1993:111, point 22, et du 13 décembre 2018, Post Bank Iran/Conseil, T-559/15, EU:T:2018:948, point 63).

113 Toutefois, s'agissant d'une fin de non-recevoir d'ordre public, il convient d'examiner d'office la recevabilité du recours (voir, en ce sens, arrêts du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, EU:C:1993:111, point 23, et du 20 juin 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Commission, T-578/17, non publié, EU:T:2019:437, point 36).

114 Il ressort d'une jurisprudence constante que sont considérées comme des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE toutes dispositions adoptées par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires (voir arrêts du 25 octobre 2017, Slovaquie/Commission, C-593/15 P et C-594/15 P, EU:C:2017:800, point 46 et jurisprudence citée, et du 3 juin 2021, Hongrie/Parlement, C-650/18, EU:C:2021:426, point 37 et jurisprudence citée).

115 Pour déterminer si un acte produit de tels effets et est, partant, susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation en vertu de l'article 263 TFUE, il y a lieu de s'attacher à la substance de cet acte et d'apprécier lesdits effets au regard de critères objectifs, tels que le contenu de ce même acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de ce dernier ainsi que des pouvoirs de l'institution qui en est l'auteur (voir arrêt du 3 juin 2021, Hongrie/Parlement, C-650/18, EU:C:2021:426, point 38 et jurisprudence citée).

116 À cet égard, il y a lieu de relever que le CRU exerce les compétences qui lui sont dévolues par le règlement nº 806/2014, notamment celle prévue à l'article 16, paragraphe 1, de ce règlement de « décide[r] d'une mesure de résolution à l'égard d'un établissement financier établi dans un État membre participant lorsque les conditions fixées à l'article 18, paragraphe 1, sont remplies ». Le législateur de l'Union a ainsi expressément conféré une compétence décisionnelle au CRU.

117 Une décision du CRU sur une mesure de résolution est un acte susceptible d'entrer en vigueur. L'article 12 du dispositif de résolution indique que celui-ci est entré en vigueur le 7 juin 2017 à 6 h 30.

118 De plus, selon l'article 23, premier alinéa, du règlement nº 806/2014, le dispositif de résolution adopté par le CRU en application de l'article 18 de ce même règlement établit les modalités des instruments de résolution devant être appliqués à l'établissement soumis à une procédure de résolution que les autorités de résolution nationales doivent mettre en œuvre conformément aux dispositions pertinentes de la directive 2014/59 transposée en droit national.

119 Ainsi, en application de l'article 9 du dispositif de résolution, il appartient au FROB de prendre toutes les mesures nécessaires pour procéder à l'exécution et à la mise en œuvre de cette décision. Le FROB doit, notamment, mettre en œuvre la vente de Banco Popular selon les modalités décidées dans le dispositif de résolution. L'article 10 du dispositif de résolution prévoit également que le CRU doit suivre l'exécution du dispositif de résolution par le FROB conformément à l'article 28 du règlement nº 806/2014.

120 Partant, il y a lieu de considérer que, eu égard à sa substance, le dispositif de résolution produit des effets juridiques obligatoires.

121 En outre, il convient de relever que l'article 86, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 prévoit qu'une décision prise par le comité d'appel ou, lorsqu'il n'existe pas de droit de recours auprès du comité d'appel, par le CRU peut être contestée devant la Cour de justice de l'Union européenne conformément à l'article 263 TFUE. Selon l'article 86, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014, les États membres et les institutions de l'Union, de même que toute personne physique ou morale, peuvent introduire un recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne contre les décisions du CRU, conformément à l'article 263 TFUE.

122 À cet égard, la Cour a indiqué que l'article 86, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014 prévoit que les États membres et les institutions de l'Union, de même que toute personne physique ou morale, peuvent, conformément à l'article 263 TFUE, introduire un recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne contre les décisions du CRU, ce dernier étant cité à l'exclusion de toute autre institution, organe ou organisme de l'Union (arrêt du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE, C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 56).

123 La Cour a également jugé que la procédure de résolution doit être considérée comme étant une procédure administrative complexe faisant intervenir plusieurs autorités et dont seul le résultat final, découlant de l'exercice, par le CRU, de sa compétence, peut faire l'objet du contrôle juridictionnel visé à l'article 86, paragraphe 2, de ce règlement (arrêt du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE, C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 66).

124 Ainsi, il ressort des termes de l'article 86 du règlement nº 806/2014 et de la jurisprudence de la Cour que le dispositif de résolution, qui n'est pas susceptible d'un recours auprès du comité d' appel, est un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal.

125 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments soulevés par le Parlement, le Conseil et la Commission.

126 En premier lieu, lors de l'audience, le Parlement et la Commission ont soutenu que, dans une procédure faisant intervenir plusieurs institutions, seul l'acte final était attaquable. La Commission a fait valoir que, par son approbation, elle s'appropriait le dispositif de résolution et en devenait l'auteur, ce qui serait conforme aux principes relatifs à la délégation de pouvoirs posés dans l'arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7). Le Parlement a soutenu que la décision de la Commission incorporait le dispositif de résolution et que ce dernier, en tant que partie de la décision de la Commission, ne serait pas susceptible de recours.

127 Certes, comme l'a affirmé la Commission lors de l'audience, le dispositif de résolution n'entre en vigueur que du fait de son approbation. Toutefois, cela ne signifie pas que l'approbation de la Commission a pour effet de faire disparaître les effets juridiques autonomes du dispositif de résolution au profit de ceux de la seule décision de cette dernière.

128 Eu égard aux termes employés notamment dans l'article 18, paragraphe 7, du règlement nº 806/2014, il y a lieu de considérer que l'approbation de la Commission constitue une étape nécessaire à l'entrée en vigueur du dispositif de résolution et qu'elle lui confère une force juridique.

129 Or, contrairement à ce que soutient la Commission, le respect des principes relatifs à la délégation de pouvoirs posés dans l'arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7), n'implique pas que seule la décision adoptée par la Commission produise des effets juridiques. Selon cet arrêt, une délégation de pouvoirs visant un pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation, susceptible de traduire par l'usage qui en est fait une véritable politique économique, en substituant les choix de l'autorité délégataire à ceux de l'autorité délégante, opère un « véritable déplacement de responsabilité ».

130 Il y a lieu de considérer que, en application de l'article 18, paragraphe 7, deuxième alinéa, du règlement nº 806/2014, il est nécessaire que la Commission approuve le dispositif de résolution sur ses aspects discrétionnaires pour que celui-ci produise des effets juridiques, évitant de ce fait un « véritable déplacement de responsabilité » au sens de l'arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7).

131 À cet égard, il ressort notamment du considérant 26 du règlement nº 806/2014 que :

« [...] La procédure relative à l'adoption du dispositif de résolution, qui suppose la participation de la Commission et du Conseil, renforce la nécessaire indépendance opérationnelle du CRU tout en respectant le principe de délégation des pouvoirs aux agences, selon l'interprétation qu'en donne

la Cour de justice de l'Union européenne […] Par conséquent, le présent règlement prévoit que le dispositif de résolution adopté par le CRU entre en vigueur uniquement si le Conseil ou la Commission, dans un délai de vingt-quatre heures après l'adoption du dispositif de résolution par le CRU, n'émet aucune objection, ou le dispositif de résolution est approuvé par la Commission. [...] »

132 De plus, il y a lieu de considérer que la répartition des compétences entre le CRU et la Commission prévue par le règlement nº 806/2014 ne vient pas au soutien de l'argumentation de cette dernière selon laquelle, du fait de son approbation, elle ferait sien le dispositif de résolution. En effet, la Commission dispose d'une compétence propre consistant à procéder à une évaluation des aspects discrétionnaires du dispositif de résolution. En outre, en application de l'article 18, paragraphe 7, du règlement nº 806/2014, la Commission peut soit approuver le dispositif de résolution, soit émettre des objections sur les aspects discrétionnaires de celui-ci. En revanche, elle ne dispose pas du pouvoir d'exercer les compétences réservées au CRU ni celui de modifier le dispositif de résolution ou les effets juridiques de celui-ci.

133 En deuxième lieu, lors de l'audience, la Commission a soutenu que le dispositif de résolution ne serait pas contraignant pour elle. En cas de désaccord avec celui-ci, elle ne serait pas tenue de l' approuver. Elle a considéré que la solution retenue dans l'arrêt du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE (C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369), concernant l'évaluation de la BCE sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de l'entité concernée serait applicable par analogie au dispositif de résolution. Ainsi, le dispositif de résolution serait un acte préparatoire insusceptible de recours au titre de l'article 263 TFUE.

134 Selon la jurisprudence, lorsqu'il s'agit d'actes dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases d'une procédure interne, seules constituent, en principe, des actes attaquables les mesures fixant définitivement la position de l'institution au terme de la procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale et dont l'illégalité pourrait être utilement soulevée dans le cadre d'un recours dirigé contre celle-ci (voir ordonnance du 6 mai 2019, ABLV Bank/BCE, T-281/18, EU:T:2019:296, point 30 et jurisprudence citée).

135 Au point 66 de l'arrêt du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE (C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369), la Cour a jugé que, l'évaluation par la BCE de la défaillance avérée ou prévisible de l'entité concernée n'avait pas produit, en tant que telle, d'effet de droit obligatoire de nature à affecter les intérêts des parties requérantes, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, seule l'adoption, puis l'entrée en vigueur, d'un dispositif de résolution ainsi que la mise en œuvre d'instruments de résolution, au sens de l'article 22, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014, étant susceptibles de modifier cette situation.

136 À cet égard, il suffit de relever que, à la différence de ce qui concerne le dispositif de résolution, aucune disposition du règlement nº 806/2014 ne prévoit que l'évaluation de la BCE entre en vigueur.

137 En outre, dans le cadre de la procédure administrative complexe mise en place par le règlement nº 806/2014, il ne saurait être considéré que le dispositif de résolution constitue un acte préparatoire en ce qu'il aurait pour objectif de préparer la décision de la Commission. À cet égard, il convient de rappeler que, d'une part, en application de l'article 18, paragraphe 7, du règlement nº 806/2014, l'approbation du dispositif de résolution par la Commission a pour effet

de le faire entrer en vigueur et que, d'autre part, la Commission peut s'opposer au dispositif de résolution sur ses aspects discrétionnaires, mais elle ne peut ni s'opposer à ses aspects purement techniques ni les modifier.

138 En troisième lieu, lors de l'audience, le Parlement et le Conseil ont soutenu que l'article 86 du règlement nº 806/2014 devait être interprété en ce sens qu'il ne vise que les décisions autonomes du CRU qui ne nécessitent pas une approbation de la Commission.

139 À cet égard, il convient de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle, lors de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci et des objectifs qu'elle poursuit, mais également de son contexte ainsi que de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union [voir arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17, EU:C:2019:573, point 49 et jurisprudence citée ; ordonnance du 24 octobre 2019, Liaño Reig/CRU, T-557/17, non publiée, EU:T:2019:771, point 59].

140 Or, il y a lieu de relever que l'article 86 du règlement nº 806/2014 prévoit que toutes les décisions du CRU, à l'exception de celles susceptibles d'un recours auprès du comité d'appel, sont susceptibles de recours sur le fondement de l'article 263 TFUE. Un dispositif de résolution entre par définition dans cette catégorie de décisions et aucune réserve figurant dans cet article ni aucune autre disposition du règlement nº 806/2014 ne permet de l'exclure.

141 En outre, il convient également de relever que l'article 20, paragraphe 15, du règlement nº 806/2014 prévoit que la valorisation est partie intégrante de la décision d'appliquer un instrument de résolution ou d'exercer un pouvoir de résolution ou de la décision d'exercer le pouvoir de dépréciation ou de conversion des instruments de fonds propres et que la valorisation elle-même ne fait pas l'objet d'un droit de recours distinct, mais peut faire l'objet d'un recours visant aussi la décision prise par le CRU.

142 Ainsi, cette disposition prévoit la possibilité de contester la valorisation dans le cadre d'un recours contre le dispositif de résolution adopté par le CRU, mais elle ne fait pas référence à la décision adoptée par la Commission.

143 Il y a donc lieu de considérer qu'il ressort des termes mêmes de l'article 86 du règlement nº 806/2014, mais également d'autres dispositions du règlement nº 806/2014, qu'un dispositif de résolution adopté par le CRU est susceptible de recours, sans qu'il soit exigé qu'un recours soit également introduit à l'encontre de la décision de la Commission approuvant ce dispositif.

144 De surcroît, l'interprétation de l'article 86 du règlement nº 806/2014 proposée par le Parlement, le Conseil et la Commission ne répondrait pas aux exigences de la jurisprudence constante selon laquelle un texte de droit dérivé de l'Union européenne doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec l'ensemble du droit primaire et, notamment, les dispositions des traités et de la Charte ainsi que les principes généraux du droit de l'Union [voir, en ce sens, arrêts du 19 décembre 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, point 40 et jurisprudence citée ; du 2 février 2021, Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, point 50 et jurisprudence citée, et ordonnance du 24 octobre 2019, Liaño Reig/CRU, T-557/17, non publiée, EU:T:2019:771, point 47 et jurisprudence citée], y compris les principes de sécurité juridique et de protection juridictionnelle effective.

145 Premièrement, concernant le principe de sécurité juridique, celui-ci exige que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, afin que les intéressés puissent s'orienter dans des situations et des relations juridiques relevant de l'ordre juridique de l'Union [arrêts du 30 avril 2019, Italie/Conseil (Quota de pêche de l'espadon méditerranéen), C-611/17, EU:C:2019:332, point 111 ; du 25 novembre 2020, ACRE/Parlement, T-107/19, non publié, EU:T:2020:560, point 66, et du 9 décembre 2020, Adraces/Commission, T-714/18, non publié, EU:T:2020:591, point 37]. Le respect des exigences découlant de ce principe est d'autant plus important lorsque les règles de droit en cause peuvent avoir sur les individus et les entreprises des conséquences défavorables [voir, en ce sens, arrêts du 30 avril 2019, Italie/Conseil (Quota de pêche de l'espadon méditerranéen), C-611/17, EU:C:2019:332, point 111, et du 26 mars 2020, Hungeod e.a., C-496/18 et C-497/18, EU:C:2020:240, point 93 et jurisprudence citée]. En particulier, ledit principe exige qu'une réglementation de l'Union permette aux intéressés de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et de prendre leurs dispositions en conséquence [voir, en ce sens, arrêts du 10 mars 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, point 44 ; du 15 avril 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a., C-798/18 et C-799/18, EU:C:2021:280, point 41, et du 29 avril 2021, Banco de Portugal e.a., C-504/19, EU:C:2021:335, point 51].

146 Deuxièmement, concernant le principe de protection juridictionnelle effective, l'article 47, premier alinéa, de la Charte énonce que toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues audit article. Il découle de la jurisprudence de la Cour que l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par cette disposition exige, notamment, que l'intéressé puisse défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et décider, en pleine connaissance de cause, s'il est utile de saisir le juge compétent d'une action dirigée contre une entité donnée (voir arrêt du 29 avril 2021, Banco de Portugal e.a., C-504/19, EU:C:2021:335, point 57 et jurisprudence citée).

147 Or, une interprétation consistant à subordonner un recours contre un dispositif de résolution adopté par le CRU à l'introduction d'un recours conjoint contre la décision d'approbation de la Commission serait contraire, non seulement aux dispositions du règlement nº 806/2014 rappelées aux points 140 et 141 ci-dessus, mais aussi aux principes de sécurité juridique et de protection juridictionnelle effective, dans la mesure où toute personne affectée par une décision de résolution adoptée par le CRU se verrait soumise à une condition de recevabilité de son recours non prévue expressément.

148 Enfin, il convient de rejeter l'argument soulevé par le Parlement, lors de l'audience, selon lequel il ne serait pas possible d'annuler le dispositif de résolution si la décision de la Commission reste en vigueur. En effet, il y a lieu de relever que, dans l'hypothèse où, dans le cadre d'un recours introduit à l'encontre d'un dispositif de résolution, le Tribunal annulait ce dernier, il s'ensuivrait que la décision de la Commission l'approuvant serait privée de son objet.

149 Il résulte de ce qui précède que, une fois approuvé par la Commission, le dispositif de résolution adopté par le CRU produit des effets juridiques et constitue un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation autonome.

150 Partant, le recours doit être considéré comme recevable.

Sur le fond

Observations liminaires

– *Sur la portée du recours*

151 En premier lieu, il y a lieu de constater que, dans la partie de la réplique relative aux antécédents du litige, les requérantes soutiennent que les déclarations de la présidente du CRU du 23 mai 2017 dans l'entretien donné à la chaîne de télévision Bloomberg, mentionné au point 39 ci-dessus, ont créé la crise de liquidité de Banco Popular ainsi que l'échec de la procédure de vente privée. Elles font valoir que, en cas de violation de l'obligation de confidentialité, le dispositif de résolution doit être annulé s'il est établi que, en l'absence de cette fuite, il aurait eu un contenu différent. Elles ajoutent que la charge de la preuve concernant la source de la fuite publiée par Reuters et mentionnée au point 42 ci-dessus incombe au CRU.

152 Le CRU estime que ces arguments ne sauraient constituer un moyen nouveau et qu'ils sont soulevés dans la partie introductive de la réplique. Il relève que les requérantes n'ont pas soulevé de moyen d'annulation fondé sur son comportement présumé. Le CRU fait valoir que, dans l'hypothèse où le Tribunal estimerait que ces allégations constituent un moyen de droit, ce dernier serait irrecevable en vertu de l'article 84, paragraphe 1, du règlement de procédure, dans la mesure où les informations sur lesquelles elles se fondent étaient connues des requérantes avant l'introduction de la requête.

153 Aux termes de l'article 84, paragraphe 1, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Conformément à l'article 84, paragraphe 2, de ce même règlement, s'il y a lieu, les moyens nouveaux sont produits lors du deuxième échange de mémoires et identifiés en tant que tels.

154 Or, il y a lieu de constater, d'une part, que, comme le soutient le CRU, les allégations des requérantes ne sont pas incluses dans un moyen spécifique, mais dans la partie de la réplique relative aux antécédents du litige, et que les requérantes ne les ont donc pas identifiées comme constituant un moyen nouveau. En outre, ces allégations ne présentant pas un lien suffisamment étroit avec les moyens ou les griefs initialement exposés dans la requête pour pouvoir être considérées comme résultant de l'évolution normale du débat au sein d'une procédure contentieuse, elles ne constituent pas non plus une ampliation d'un moyen soulevé dans la requête (voir, en ce sens, arrêt du 8 juillet 2020, VQ/BCE, T-203/18, EU:T:2020:313, point 56 et jurisprudence citée).

155 D'autre part, même dans l'hypothèse où ces allégations pourraient être analysées comme un nouveau moyen de droit soulevé pour la première fois en réplique, il y a lieu de constater que les requérantes ne prétendent pas qu'il serait fondé sur des éléments de droit et de fait qui se seraient révélés après l'introduction du recours.

156 À cet égard, il suffit de constater que tant l'entretien de la présidente du CRU du 23 mai 2017 que l'article de Reuters du 31 mai 2017, sur lesquels s'appuient les requérantes, étaient déjà mentionnés dans la requête. Partant, dans l'hypothèse où ces allégations devraient s'analyser comme constituant un moyen nouveau soulevé en réplique, celui-ci serait irrecevable et il n'y aurait, dès lors, pas lieu d'y répondre.

157 En second lieu, par lettre déposée au greffe du Tribunal le 8 septembre 2020, les requérantes ont présenté une nouvelle offre de preuve, au titre de l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure, portant sur deux courriels internes du CRU, des 10 et 18 août 2017, concernant une potentielle fuite d'informations à l'origine de l'article de Reuters du 31 mai 2017. Les requérantes indiquent qu'elles ont eu accès à ces documents à la suite de la décision du CRU, du 24 août 2020, de divulguer ces documents, adoptée conformément à la décision du comité d'appel du CRU du 15 avril 2020, relative à une demande d'accès à des documents introduite par un tiers.

158 Les requérantes font valoir qu'il peut être déduit de ces courriels qu'aucune enquête interne efficace n'a été menée par le CRU pour déterminer l'origine de cette prétendue fuite d' informations.

159 Le CRU et Banco Santander soutiennent que ces nouveaux documents sont irrecevables, dans la mesure où ils ne se rapportent à aucun des moyens soulevés dans la réplique. La Commission et le Royaume d'Espagne font valoir que ces documents ne sont pas pertinents pour la solution du litige et le Conseil fait valoir que les requérantes n'ont pas établi cette pertinence.

160 Selon l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure, à titre exceptionnel, les parties principales peuvent encore produire des preuves ou faire des offres de preuve avant la clôture de la phase orale de la procédure, à condition que le retard dans la présentation de celles-ci soit justifié.

161 Il convient de relever que les requérantes n'expliquent pas au soutien de quel moyen, ni de quelle argumentation, ces documents ont été produits, ni quelle serait leur pertinence s'agissant de l'appréciation de la validité du dispositif de résolution.

162 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il ressort des points 151 à 156 ci-dessus que les allégations relatives à l'article de Reuters figuraient uniquement dans la partie de la réplique relative aux antécédents du litige et que les requérantes n'ont soulevé aucun moyen dans la requête, ni dans la réplique, concernant cet article et les prétendues fuites d'informations. Il a été conclu que, à supposer même que ces allégations devraient être considérées comme un moyen nouveau soulevé en réplique, celui-ci serait irrecevable.

163 Partant, il y a lieu de considérer que, les documents présentés dans cette offre de preuve n'ayant aucun lien avec les moyens de droit régulièrement soulevés dans la requête ou dans la réplique, ils ne sont pas pertinents pour la solution du litige et doivent être rejetés, sans qu'il y ait lieu d'examiner si le retard dans leur présentation était justifié.

– *Sur l'étendue du contrôle du Tribunal*

164 Il convient de relever que les requérantes font valoir que le Tribunal doit examiner l'exactitude matérielle, la fiabilité et la cohérence des informations économiques et financières sur lesquelles s'est fondé le CRU et s'assurer que le dispositif de résolution repose sur une base factuelle suffisamment solide.

165 Le CRU soutient que, en cas de questions techniques complexes, le Tribunal doit examiner les constatations de fait et de droit faites par l'autorité, vérifier que la mesure prise n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir et vérifier que l'autorité n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. Selon le CRU, une marge

d'appréciation importante devait lui être accordée lorsqu'il a estimé que la valorisation 2 était appropriée aux fins de l'adoption du dispositif de résolution, dans la mesure où celui-ci reposait sur une appréciation factuelle ou technique complexe.

166 À cet égard, il y a lieu de relever que la jurisprudence a circonscrit l'étendue du contrôle exercé par le Tribunal aussi bien dans des situations dans lesquelles l'acte attaqué est fondé sur une appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes que lorsqu'il s'agit d'appréciations économiques complexes.

167 D'une part, s'agissant des situations dans lesquelles les autorités de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation, notamment quant à l'appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes pour déterminer la nature et l'étendue des mesures qu'elles adoptent, le contrôle du juge de l'Union doit se limiter à examiner si l'exercice d'un tel pouvoir n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou encore si ces autorités n'ont pas manifestement dépassé les limites de leur pouvoir d' appréciation. Dans un tel contexte, le juge de l'Union ne peut, en effet, substituer son appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique à celle des autorités de l'Union à qui, seules, le traité FUE a conféré cette tâche (arrêts du 21 juillet 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, point 60, et du 7 mars 2013, Bilbaína de Alquitranes e.a./ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, point 76 ; voir, également, arrêt du 11 mai 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, point 163 et jurisprudence citée).

168 D'autre part, s'agissant du contrôle que les juridictions de l'Union exercent sur les appréciations économiques complexes faites par les autorités de l'Union, celui-ci est un contrôle restreint qui se limite nécessairement à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir. Dans le cadre de ce contrôle, il n'appartient donc pas non plus au juge de l'Union de substituer son appréciation économique à celle de l'autorité de l'Union compétente (voir, en ce sens, arrêts du 11 juillet 1985, Remia e.a./Commission, 42/84, EU:C:1985:327, point 34 ; du 10 décembre 2020, Comune di Milano/Commission, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, point 100 et jurisprudence citée, et du 16 janvier 2020, Iberpotash/Commission, T-257/18, EU:T:2020:1, point 96 et jurisprudence citée).

169 Les décisions que le CRU est amené à adopter dans le cadre d'une procédure de résolution étant fondées sur des appréciations économiques et techniques hautement complexes, il y a lieu de considérer que les principes ressortant de la jurisprudence mentionnée aux points 167 et 168 ci-dessus s'appliquent au contrôle que le juge est appelé à exercer.

170 Toutefois, s'il est reconnu au CRU une marge d'appréciation en matière économique et technique, cela n'implique pas que le juge de l'Union doit s'abstenir de contrôler l'interprétation, faite par le CRU, des données de nature économique qui fondent sa décision. En effet, ainsi que la Cour l'a jugé, même dans le cas d'appréciations complexes, le juge de l'Union doit vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées (voir arrêts du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, point 57 et jurisprudence citée ; du 26 mars 2019, Commission/Italie, C-621/16 P, EU:C:2019:251, point 104 et jurisprudence citée, et du 10 décembre 2020, Comune di Milano/Commission, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, point 115 et jurisprudence citée).

171 À cet égard, afin d'établir que le CRU a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des faits de nature à justifier l'annulation du dispositif de résolution, les éléments de preuve apportés par la partie requérante doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans ce dispositif (voir, par analogie, arrêts du 14 juin 2018, Lubrizol France/Conseil, C-223/17 P, non publié, EU:C:2018:442, point 39 ; du 12 décembre 1996, AIUFFASS et AKT/Commission, T-380/94, EU:T:1996:195, point 59, et du 13 décembre 2018, Comune di Milano/Commission, T-167/13, EU:T:2018:940, point 108 et jurisprudence citée).

172 Le Tribunal estime opportun, d'une part, d'examiner préalablement les exceptions d'illégalité soulevées dans les deuxième et troisième moyens et, d'autre part, de traiter ensemble les premier et quatrième moyens, dans la mesure où ils sont fondés sur la violation du droit à un recours effectif.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une exception d'illégalité en ce que l'article 18, l'article 24, paragraphe 2, sous a), et l'article 27 du règlement nº 806/2014, ainsi que les articles 32, 38 et 43 de la directive 2014/59, violent le droit d'être entendu consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte

173 Les requérantes, sur le fondement de l'article 277 TFUE, soulèvent une exception d'illégalité de l'article 18, de l'article 24, paragraphe 2, sous a), et de l'article 27 du règlement nº 806/2014 ainsi que des articles 32, 38 et 43 de la directive 2014/59, en ce que ces dispositions violeraient le droit d'être entendu consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte, dans la mesure où elles ne prévoient pas l'audition des actionnaires de l'entité faisant l'objet d'une mesure de résolution avant l'adoption d'une telle mesure.

174 Selon une jurisprudence constante, l'article 277 TFUE est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester, en vue d'obtenir l'annulation d'un acte qui la concerne directement et individuellement, la validité des actes institutionnels antérieurs, constituant la base juridique de l'acte attaqué, si cette partie ne disposait pas du droit d' introduire, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours direct contre ces actes, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation (voir arrêt du 17 décembre 2020, BP/FRA, C-601/19 P, non publié, EU:C:2020:1048, point 26 et jurisprudence citée).

– *Sur la portée de l'exception d'illégalité*

175 En premier lieu, le Parlement et le Conseil font valoir que l'exception d'illégalité soulevée à l'encontre des articles 32, 38 et 43 de la directive 2014/59 doit être rejetée comme irrecevable, la directive 2014/59 ne constituant pas la base juridique du dispositif de résolution et n'ayant pas de lien avec celui-ci.

176 Les requérantes soutiennent que, selon la jurisprudence, l'exception d'illégalité peut être soulevée non seulement contre des règlements, mais également contre des directives et qu'elle doit s'étendre aux actes qui, bien que ne constituant pas formellement la base juridique de l'acte attaqué, ont un lien juridique direct avec lui. Dès lors, l'exception d'illégalité devrait pouvoir être soulevée également à l'encontre des dispositions de la directive 2014/59.

177 L'article 277 TFUE n'ayant pas pour but de permettre à une partie de contester l'applicabilité de quelque acte de portée générale que ce soit à la faveur d'un recours quelconque, l'acte dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement, à l'espèce qui fait l'objet du recours (voir arrêt du 8 septembre 2020, Commission et Conseil/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P et C-126/19 P, EU:C:2020:676, point 68 et jurisprudence citée).

178 C'est ainsi que, à l'occasion de recours en annulation intentés contre des décisions individuelles, la Cour a admis que peuvent valablement faire l'objet d'une exception d'illégalité les dispositions d'un acte de portée générale qui constituent la base desdites décisions ou qui entretiennent un lien juridique direct avec de telles décisions. En revanche, la Cour a jugé qu'est irrecevable une exception d'illégalité dirigée contre un acte de portée générale dont la décision individuelle attaquée ne constitue pas une mesure d'application (voir arrêt du 8 septembre 2020, Commission et Conseil/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P et C-126/19 P, EU:C:2020:676, points 69 et 70 et jurisprudence citée).

179 Selon une jurisprudence constante, une exception d'illégalité, soulevée de manière incidente en vertu de l'article 277 TFUE à l'occasion de la contestation au principal de la légalité d'un acte tiers, n'est recevable que dès lors qu'il existe un lien de connexité entre cet acte et la norme dont l'illégalité prétendue est excipée. La portée d'une exception d'illégalité doit être limitée à ce qui est indispensable à la solution du litige (voir arrêts du 12 juin 2015, Health Food Manufacturers' Association e.a./Commission, T-296/12, EU:T:2015:375, point 170 et jurisprudence citée, et du 4 décembre 2018, Janoha e.a./Commission, T-517/16, non publié, EU:T:2018:874, point 40 et jurisprudence citée).

180 Or, il convient de relever que la procédure suivie par le CRU dans le dispositif de résolution se fonde uniquement sur les dispositions du règlement nº 806/2014 et que les articles 32, 38 et 43 de la directive 2014/59, qui concernent les mesures de résolution adoptées par les autorités nationales, n'ont pas été appliqués en l'espèce et ne sont pas mentionnés dans ce dispositif.

181 Les requérantes font valoir que la directive présenterait un lien étroit avec le dispositif de résolution dans la mesure où le règlement nº 806/2014 aurait été adopté en suivant la directive 2014/59 et qu'il contiendrait les mêmes carences.

182 Un tel argument ne fait état que d'une similarité entre les dispositions du règlement nº 806/2014 et celles de la directive 2014/59, mais n'est pas de nature à établir le lien juridique direct entre le dispositif de résolution et la directive 2014/59 requis par la jurisprudence mentionnée aux points 177 à 179 ci-dessus.

183 Par ailleurs, la légalité des articles de la directive 2014/59, cités par les requérantes, peut éventuellement être contestée à l'occasion d'un recours contre une décision de résolution prise par une autorité nationale par le biais d'une question préjudicielle en appréciation de validité.

184 Ainsi, il y a lieu de considérer, à l'instar du Parlement et du Conseil, qu'un éventuel constat de l'illégalité des articles 32, 38 et 43 de la directive 2014/59, soulevée par les requérantes, et de leur inapplicabilité en l'espèce n'aurait aucune conséquence sur la validité du dispositif de résolution et que, partant, l'exception d'illégalité à leur égard doit être rejetée comme irrecevable.

185 En deuxième lieu, s'agissant de l'article 27 du règlement nº 806/2014, relatif à l'instrument de renflouement interne, il suffit de relever qu'il n'a pas été appliqué par le CRU dans le dispositif de résolution et que, dès lors, l'exception d'illégalité à son égard doit également être rejetée comme irrecevable.

186 En troisième lieu, s'agissant de l'article 24, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 806/2014, celui-ci dispose que, en ce qui concerne l'instrument de cession des activités, le dispositif de résolution prévoit les instruments, actifs, droits et engagements qui doivent être transférés par l'autorité de résolution nationale conformément à l'article 38, paragraphes 1 et 7 à 11, de la directive 2014/59. Cette disposition ne concerne pas le déroulement de la procédure de résolution et les requérantes n'expliquent pas de quelle manière l'application de cette disposition serait susceptible de conduire à une violation du droit des actionnaires d'être entendus avant l'adoption d'une mesure de résolution.

187 L'exception d'illégalité de l'article 24, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 806/2014 doit dès lors être rejetée comme irrecevable.

188 Par ailleurs, il y a lieu de relever que, dans leurs observations sur le mémoire en intervention du Conseil, les requérantes font valoir qu'elles contestent dans leur exception d'illégalité le fait que la procédure de résolution prévue par l'article 18 du règlement nº 806/2014 ne contient aucune garantie encadrant le comportement du CRU lors de l'adoption d'une mesure de résolution. Les requérantes reconnaissent ainsi que leur exception d'illégalité ne vise que la procédure prévue par cet article.

189 Il ressort de ce qui précède qu'il y a lieu de considérer que, par leur exception d'illégalité soulevée dans le cadre du deuxième moyen, les requérantes contestent uniquement la validité de l'article 18 du règlement nº 806/2014, en ce que cette disposition, en ne prévoyant pas une audition des actionnaires par le CRU préalablement à l'adoption d'une mesure de résolution, viole leur droit d'être entendu, garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte.

– *Sur l'exception d'illégalité de l'article 18 du règlement nº 806/2014*

190 Les requérantes font valoir que la procédure de résolution, régie par l'article 18 du règlement nº 806/2014, porte atteinte aux droits de la défense en ce qu'elle ne permet pas l'intervention des personnes concernées par la mesure de résolution. La mesure de résolution serait adoptée sans que les personnes concernées soient entendues et sans qu'elles aient la possibilité d'accéder au rapport de valorisation sur lequel la mesure est fondée et donc de le contester. La seule voie de recours possible contre la valorisation provisoire, prévue par l'article 20 du règlement nº 806/2014, consisterait à contester la mesure de résolution elle-même, laquelle serait déjà irrévocable en ce qu'elle implique un transfert à un tiers.

191 Le CRU fait valoir que le fait que le règlement nº 806/2014 ne prévoit pas une audition formelle des actionnaires ou des créanciers avant l'adoption d'une mesure de résolution serait justifié par des raisons d'intérêt public. Les mesures de résolution ne concerneraient pas seulement une entité, mais auraient trait à la stabilité des marchés financiers. En outre, la mesure de résolution ne serait pas adressée aux actionnaires de l'entité concernée et il n'y aurait donc pas lieu de les entendre.

192 Le Parlement et le Conseil font valoir que les actionnaires d'une entité soumise à une procédure de résolution ne disposent pas d'un droit d'être entendu sur le fondement de l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte dans le cadre de cette procédure. Ils estiment que, en toute hypothèse, si les actionnaires d'une entité pouvaient se prévaloir du droit d'être entendu, ce droit pourrait faire l'objet de limitations.

193 En outre, le Parlement, le Conseil et la Commission font valoir que, dans l'hypothèse où les actionnaires d'un établissement soumis à une procédure de résolution disposeraient d'un droit d'être entendu consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte, ce droit serait reconnu même en l'absence de disposition expresse dans le règlement nº 806/2014. L'absence de disposition expresse prévoyant une audition des actionnaires, à l'article 18 du règlement nº 806/2014, n'entraînerait pas l'illégalité de ce règlement, dans la mesure où aucune disposition n'interdirait une telle audition.

194 Il y a lieu de relever que l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte prévoit que le droit à une bonne administration comporte le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre.

195 Le droit d'être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts. Ensuite, il convient de préciser que le droit d'être entendu poursuit un double objectif. D'une part, il sert à l'instruction du dossier et à l'établissement des faits le plus précisément et correctement possible et, d'autre part, il permet d'assurer une protection effective de l'intéressé. Le droit d'être entendu vise en particulier à garantir que toute décision faisant grief soit adoptée en pleine connaissance de cause et a notamment pour objectif de permettre à l'autorité compétente de corriger une erreur ou à la personne concernée de faire valoir les éléments relatifs à sa situation personnelle qui militent pour que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu (voir arrêt du 4 juin 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, points 68 et 69 et jurisprudence citée).

196 Il convient de relever que la Cour a affirmé l'importance du droit d'être entendu et sa portée très large dans l'ordre juridique de l'Union, en considérant que ce droit doit s'appliquer à toute procédure susceptible d'aboutir à un acte faisant grief. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le respect du droit d'être entendu s'impose même lorsque la réglementation applicable ne prévoit pas expressément une telle formalité (voir arrêts du 22 novembre 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, points 85 et 86 et jurisprudence citée ; du 18 juin 2020, Commission/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, point 67 et jurisprudence citée, et du 7 novembre 2019, ADDE/Parlement, T-48/17, EU:T:2019:780, point 89 et jurisprudence citée).

197 Dès lors, eu égard à son caractère de principe fondamental et général de droit de l'Union, l'application du principe des droits de la défense, qui incluent le droit d'être entendu, ne peut être ni exclue ni restreinte par une disposition réglementaire et son respect doit dès lors être assuré tant en l'absence totale d'une réglementation spécifique qu'en présence d'une réglementation qui ne tiendrait pas elle-même compte dudit principe (voir arrêt du 18 juin 2014, Espagne/Commission, T-260/11, EU:T:2014:555, point 62 et jurisprudence citée).

198 En effet, le champ d'application du droit d'être entendu, en tant que principe et droit fondamental de l'ordre juridique de l'Union, est ouvert lorsque l'administration envisage d'adopter un acte faisant grief, à savoir un acte qui est susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts du

particulier ou de l'État membre concerné, son application ne dépendant pas de l'existence d'une règle expresse à cet effet prévue par le droit secondaire (arrêt du 18 juin 2014, Espagne/Commission, T-260/11, EU:T:2014:555, point 64).

199 À cet égard, il convient de relever, d'une part, que, selon son considérant 121, le règlement nº 806/2014 respecte les droits fondamentaux et les droits, libertés et principes reconnus, en particulier, par la Charte, parmi lesquels les droits de la défense, et devrait être mis en œuvre conformément à ces droits et à ces principes. D'autre part, aucune disposition du règlement nº 806/2014 n'exclut ni ne restreint explicitement le droit d'être entendu des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée pendant la procédure de résolution.

200 En outre, il convient de relever, à l'instar du Conseil et de la Commission, qu'une mesure de résolution adoptée par le CRU à l'issue de la procédure prévue à l'article 18 du règlement nº 806/2014 a pour objet la résolution d'une entité. L'entité faisant l'objet de la résolution doit être considérée comme la personne à l'égard de laquelle une mesure individuelle est adoptée et à l'égard de laquelle le droit d'être entendu est garanti par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte.

201 Ainsi, il convient de tenir compte du fait que les actionnaires et les créanciers de cette entité ne sont pas destinataires d'une mesure de résolution, qui n'est pas une décision individuelle prise à leur encontre.

202 Toutefois, il y a lieu de relever que, selon l'article 21, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014, le CRU peut exercer le pouvoir de dépréciation ou de conversion des instruments de fonds propres de l'entité visée par une mesure de résolution en agissant selon la procédure définie à l'article 18 de ce règlement.

203 Ainsi, la procédure prévue à l'article 18 du règlement, même si elle ne constitue pas une procédure individuelle ouverte à l'encontre des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée, peut conduire à l'adoption d'une mesure de résolution susceptible d'affecter de manière défavorable leurs intérêts.

204 Or, la jurisprudence de la Cour, citée au point 196 ci-dessus, a retenu une interprétation large du droit d'être entendu comme étant garanti à toute personne au cours de la procédure susceptible d'aboutir à un acte lui faisant grief. Dès lors, il ne saurait être exclu que les actionnaires et créanciers d'une entité faisant l'objet d'une mesure de résolution puissent se prévaloir du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure de résolution.

205 Cependant, l'exercice du droit d'être entendu peut être soumis à des limitations conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte selon lequel :

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

206 Dès lors, il y a lieu d'examiner si l'absence, dans le règlement nº 806/2014, de disposition prévoyant explicitement une audition des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée dans le cadre de la procédure visée à l'article 18 dudit règlement constitue une limitation à l'exercice du droit d'être entendu qui est conforme à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

207 La Cour a considéré que les droits fondamentaux, tels que le respect des droits de la défense, n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues, mais peuvent comporter des restrictions, à condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir arrêts du 10 septembre 2013, G. et R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, point 33 et jurisprudence citée, et du 20 décembre 2017, Prequ'Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, point 50 et jurisprudence citée).

208 À cet égard, le CRU ainsi que le Royaume d'Espagne, le Parlement et le Conseil font valoir que la limitation du droit d'être entendu des actionnaires serait justifiée, d'une part, par l'objectif visant à garantir la stabilité des marchés financiers et, d'autre part, par la nécessité d'assurer l'efficacité des décisions de résolution, lesquelles doivent être adoptées avec célérité.

209 En premier lieu, il y a lieu de relever que plusieurs considérants du règlement nº 806/2014, notamment ses considérants 12, 58 et 61, indiquent que la stabilité des marchés financiers est un des objectifs poursuivis par les mécanismes de résolution mis en place par ce règlement.

210 De plus, selon l'article 18, paragraphe 5, du règlement nº 806/2014, une mesure de résolution est considérée comme étant dans l'intérêt public si elle est nécessaire pour atteindre, par des moyens proportionnés, un ou plusieurs des objectifs de la résolution visés à l'article 14 de ce même règlement, alors qu'une liquidation de l'entité selon une procédure normale d'insolvabilité ne le permettrait pas dans la même mesure. Parmi les objectifs de la résolution visés à l'article 14 du règlement nº 806/2014 figurent, notamment, celui d'« éviter les effets négatifs significatifs sur la stabilité financière, notamment en prévenant la contagion, y compris aux infrastructures de marché, et en maintenant la discipline de marché » ainsi que celui de « protéger les ressources de l'État par une réduction maximale du recours à un soutien financier public exceptionnel ».

211 À cet égard, la Cour a relevé que les services financiers jouent un rôle central dans l'économie de l' Union. Les banques et les établissements de crédit sont une source essentielle de financement pour des entreprises actives sur les différents marchés. De plus, les banques sont souvent interconnectées et nombre d'entre elles exercent leurs activités au niveau international. C'est la raison pour laquelle la défaillance d'une ou de plusieurs banques risque de se propager rapidement aux autres banques soit dans l'État membre concerné, soit dans d'autres États membres. Cela risque à son tour de produire des effets d'entraînement négatifs dans d'autres secteurs de l'économie (arrêts du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 50 ; du 20 septembre 2016, Ledra Advertising e.a./Commission et BCE, C-8/15 P à C-10/15 P, EU:C:2016:701, point 72, et du 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, point 108).

212 La Cour a jugé que l'objectif consistant à garantir la stabilité du système financier tout en évitant des dépenses publiques excessives et en minimisant les distorsions de la concurrence constitue un intérêt public supérieur (arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 69).

213 En outre, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») a considéré, dans sa décision du 1er avril 2004, Camberrow MM5 AD c. Bulgarie (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, point 6), que, dans les domaines économiquement sensibles tels que la stabilité du système bancaire, les États disposaient d'une vaste marge d'appréciation et que, partant, l'impossibilité pour un actionnaire de participer à la procédure

conduisant à la vente de la banque n'était pas disproportionnée au regard des objectifs légitimes de protéger les droits des créanciers et de préserver la bonne administration de l'état d'insolvabilité de la banque.

214 Il convient également de mentionner l'arrêt du 8 novembre 2016, Dowling e.a. (C-41/15, EU:C:2016:836), rendu à l'occasion d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des articles 8, 25 et 29 de la deuxième directive 77/91/CEE du Conseil, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, TFUE, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital (JO 1977, L 26, p. 1). Cette affaire concernait une mesure exceptionnelle des autorités nationales visant à éviter, au moyen d'une augmentation de capital, la défaillance d'une société qui, selon la juridiction de renvoi, menacerait la stabilité financière de l'Union. La Cour a estimé que la protection que la deuxième directive 77/91 conférait aux actionnaires et aux créanciers d'une société anonyme, en ce qui concerne le capital social de celle-ci, ne s'étendait pas à une telle mesure nationale adoptée dans une situation de perturbation grave de l'économie et du système financier d'un État membre qui vise à remédier à une menace systémique pour la stabilité financière de l'Union, résultant de l'insuffisance des fonds propres de la société concernée (arrêt du 8 novembre 2016, Dowling e.a., C-41/15, EU:C:2016:836, point 50). La Cour a ajouté que les dispositions de la deuxième directive 77/91 ne s'opposaient donc pas à une mesure exceptionnelle relative au capital social d'une société anonyme, que les autorités nationales ont prise, dans une situation de perturbation grave de l'économie et du système financier d'un État membre, sans l'approbation de l'assemblée générale de cette société et dans le but d'éviter un risque systémique et d'assurer la stabilité financière de l'Union (voir arrêt du 8 novembre 2016, Dowling e.a., C-41/15, EU:C:2016:836, point 51 et jurisprudence citée).

215 Ces considérations s'appliquent, par analogie, à la situation d'anciens actionnaires d'une banque ayant été soumise à une procédure de résolution en application du règlement nº 806/2014.

216 Par ailleurs, il convient de relever qu'un autre objectif de la résolution, visé par l'article 14, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 806/2014, à savoir celui d'assurer la continuité des fonctions critiques de l'entité visée par une mesure de résolution, participe également de l'objectif d'intérêt général de protection de la stabilité des marchés financiers.

217 Selon l'article 2, paragraphe 1, point 35, de la directive 2014/59, les fonctions critiques d'un établissement sont définies comme « les activités, services ou opérations dont l'interruption est susceptible, dans un ou plusieurs États membres, d'entraîner des perturbations des services indispensables à l'économie réelle ou de perturber la stabilité financière en raison de la taille ou de la part de marché de l'établissement ou du groupe, de son interdépendance interne et externe, de sa complexité ou des activités transfrontières qu'il exerce, une attention particulière étant accordée à la substituabilité de ces activités, services ou opérations ».

218 À cet égard, l'article 6, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2016/778 de la Commission, du 2 février 2016, complétant la directive 2014/59 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les circonstances et les conditions dans lesquelles le paiement de contributions ex post extraordinaires peut être partiellement ou totalement reporté, et en ce qui concerne les critères de détermination des activités, services et opérations constitutifs de fonctions critiques et les critères de détermination des activités et services associés constitutifs d'activités fondamentales (JO 2016, L 131, p. 41), prévoit les critères de détermination des fonctions critiques. Il s'agit d'une

fonction qui est exercée par un établissement pour des tiers qui ne sont pas affiliés à l'établissement ou au groupe et dont il est probable que sa perturbation soudaine aurait une incidence négative importante sur ces tiers, qu'elle serait contagieuse ou qu'elle porterait atteinte à la confiance générale des acteurs du marché, en raison de l'importance systémique de la fonction pour les tiers et de l'importance systémique de l'établissement ou du groupe dans l'exercice de cette fonction.

219 L'objectif consistant à assurer la continuité des fonctions critiques de l'entité concernée par une mesure de résolution, prévu à l'article 14 paragraphe 2, sous a), du règlement nº 806/2014, vise à éviter une interruption de ces fonctions qui serait susceptible d'entraîner des perturbations, non seulement sur le marché concerné, mais également pour l'ensemble de la stabilité financière de l' Union.

220 Dès lors, une mesure de résolution, étant donné qu'elle vise à préserver ou à rétablir la situation financière d'un établissement de crédit, notamment en ce qu'elle constitue une alternative à sa liquidation, doit être regardée comme répondant effectivement à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union (voir, par analogie, arrêt du 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, point 108).

221 Il ressort de ce qui précède que la procédure de résolution, mise en place par le règlement nº 806/2014 et décrite dans son article 18, poursuit un objectif d'intérêt général, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, à savoir l'objectif visant à garantir la stabilité des marchés financiers, susceptible de justifier une limitation au droit d'être entendu.

222 En second lieu, plusieurs considérants du règlement nº 806/2014 impliquent que, lorsqu'une mesure de résolution devient nécessaire, elle doit être adoptée rapidement. Il s'agit notamment des considérants 26, 31, 53 et, en particulier, du considérant 56 de ce règlement, qui prévoit que, afin de limiter les perturbations subies par les marchés financiers et l'économie, la procédure de résolution devrait être conduite en un court laps de temps.

223 À cet égard, la Cour a considéré que le règlement nº 806/2014 a pour objectif d'instaurer, conformément à son considérant 8, des mécanismes de résolution plus efficaces, lesquels doivent constituer un instrument essentiel pour éviter les conséquences dommageables des défaillances des banques survenues par le passé et qu'un tel objectif suppose une prise de décision rapide, comme l'illustrent les brefs délais prévus à l'article 18 dudit règlement, afin que la stabilité financière ne soit pas mise en péril (arrêt du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE, C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 55).

224 Ainsi, l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 indique notamment que, lorsque la BCE estime qu'une entité est dans une situation de défaillance avérée ou prévisible, elle communique sans retard son évaluation à la Commission et au CRU. Selon le paragraphe 2 de ce même article, lorsque le CRU réalise lui-même une évaluation, elle est communiquée sans retard à la BCE. Si les conditions fixées dans son paragraphe 1 sont remplies, le CRU adopte un dispositif de résolution, lequel, en vertu de l'article 18, paragraphe 7, du règlement nº 806/2014, est transmis à la Commission immédiatement après son adoption. La Commission dispose alors d'un délai de vingt-quatre heures pour approuver un dispositif de résolution ou émettre des objections.

225 Il en ressort que, une fois que l'entité remplit les conditions pour l'adoption d'une mesure de résolution, à savoir, premièrement, qu'elle est dans une situation de défaillance avérée ou prévisible, deuxièmement, qu'il n'existe pas d'autre perspective raisonnable que d'autres mesures

de nature privée ou des mesures prudentielles empêchent sa défaillance dans un délai raisonnable et, troisièmement, que sa résolution est nécessaire pour atteindre un ou plusieurs des objectifs visés à l'article 14 du règlement nº 806/2014, l'article 18 du même règlement prévoit qu'une décision doit être adoptée dans un délai très bref.

226 Cette prise de décision rapide vise, en particulier, à assurer la continuité des fonctions critiques de l'entité concernée et à éviter les conséquences d'une défaillance de l'entité sur la stabilité financière. La rapidité d'une prise de décision constitue donc une condition de son efficacité.

227 Ainsi, la Cour a déjà jugé que l'urgence commandant une action immédiate de l'autorité compétente justifiait une limitation du droit d'être entendu des personnes concernées par des mesures adoptées dans le domaine de la responsabilité environnementale (voir, en ce sens, arrêt du 9 mars 2010, ERG e.a., C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 67) et dans le domaine de l'agriculture (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2006, Dokter e.a., C-28/05, EU:C:2006:408, point 76).

228 De plus, dans le domaine des mesures de gel de fonds, la Cour a jugé que la communication des motifs sur lesquels est fondée l'inclusion initiale du nom d'une personne ou d'une entité dans la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives, préalablement à cette inclusion, serait de nature à compromettre l'efficacité des mesures de gel de fonds et de ressources économiques qu'impose le droit de l'Union. Afin d'atteindre l'objectif poursuivi par le règlement applicable, de telles mesures doivent, par leur nature même, bénéficier d'un effet de surprise et s'appliquer avec effet immédiat (voir, en ce sens, arrêts du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 338 à 340 ; du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 61, et du 12 février 2020, Amisi Kumba/Conseil, T-163/18, EU:T:2020:57, point 51).

229 Pour des raisons tenant également à l'objectif poursuivi par le droit de l'Union et à l'efficacité des mesures prévues par celui-ci, les autorités de l'Union n'étaient pas non plus tenues de procéder à une audition des parties requérantes préalablement à l'inclusion initiale de leurs noms dans la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêts du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 341, et du 25 avril 2013, Gbagbo/Conseil, T-119/11, non publié, EU:T:2013:216, point 103).

230 Il en va d'autant plus ainsi dans les cas où la limitation au droit d'être entendu concerne non pas l'entité visée par la procédure de résolution, mais ses actionnaires ou ses créanciers.

231 Il convient également de relever que, dans sa décision du 1er avril 2004, Camberrow MM5 AD c. Bulgarie (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799), la Cour EDH a constaté que la vente de la banque en faillite en tant qu'entreprise en activité a été réalisée afin d'obtenir la satisfaction rapide et plus certaine de ses créanciers, qui attendaient depuis des années de recevoir leur dû, et l'achèvement rapide de la procédure de faillite. Par conséquent, la nécessité de simplicité et de rapidité dans la procédure menant à la vente de la banque était d'une importance capitale. Si la loi avait prévu que le tribunal des faillites était tenu de consulter tous les actionnaires et créanciers de la banque, cela aurait entraîné un ralentissement important de la procédure et, par conséquent, un retard supplémentaire dans le paiement des sommes dues aux créanciers et dans l'achèvement de la procédure de faillite.

232 Dans l'arrêt du 24 novembre 2005, Capital Bank AD c. Bulgarie (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, point 136), la Cour EDH a jugé que, dans un domaine économiquement sensible tel que la stabilité du système bancaire et dans certaines situations, il pouvait exister une nécessité impérieuse d'agir avec la plus grande diligence et sans préavis, dans le but d'éviter des dommages irréparables pour la banque, ses déposants et ses autres créanciers, ou pour le système bancaire et financier dans son ensemble.

233 En outre, le fait qu'une mesure de résolution soit susceptible de conduire à une ingérence dans le droit de propriété des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée ne saurait justifier une obligation de leur accorder un droit d'être entendu avant l'adoption de celle-ci.

234 À cet égard, le Tribunal a déjà souligné, au point 282 de l'arrêt du 13 juillet 2018, K. Chrysostomides & Co. e.a./Conseil e.a. (T-680/13, EU:T:2018:486), que les procédures applicables doivent offrir à la personne concernée une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes. Pour s'assurer du respect de cette exigence, qui constitue une exigence inhérente à l'article 1er du protocole no 1 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), il y a lieu de considérer les procédures applicables d'un point de vue général (voir, en ce sens, arrêts du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 368 et jurisprudence citée ; du 25 avril 2013, Gbagbo/Conseil, T-119/11, non publié, EU:T:2013:216, point 119, et Cour EDH, 20 juillet 2004, Bäck c. Finlande, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, point 56). Ainsi, ladite exigence ne saurait être interprétée en ce sens que la personne intéressée doit, en toutes circonstances, pouvoir faire valoir son point de vue auprès des autorités compétentes préalablement à l'adoption des mesures portant atteinte à son droit de propriété (voir, en ce sens, Cour EDH, 19 septembre 2006, Maupas et autres c. France, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, points 20 et 21).

235 Le Tribunal a considéré que tel était, notamment, le cas lorsque, comme pour une mesure de résolution, les mesures en cause ne constituaient pas une sanction et s'inscrivaient dans un contexte d'urgence particulière. À ce dernier égard, le Tribunal a relevé qu'il s'agissait de prévenir un risque imminent d'effondrement des banques visées pour préserver la stabilité du système financier d'un État membre et, ainsi, d'éviter une contagion à d'autres États membres de la zone euro. Or, la mise en œuvre d'une procédure de consultation préalable, dans le cadre de laquelle les milliers de déposants et d'actionnaires des banques visées auraient pu utilement faire valoir leur point de vue avant l'adoption des dispositions dommageables, aurait inévitablement retardé l'application des mesures visant à prévenir un tel effondrement. La réalisation de l'objectif consistant à préserver la stabilité du système financier de cet État membre et, ainsi, à éviter une contagion à d'autres États membres de la zone euro en aurait été exposée à d'importants risques (voir arrêt du 13 juillet 2018, K. Chrysostomides & Co. e.a./Conseil e.a., T-680/13, EU:T:2018:486, point 282 et jurisprudence citée).

236 Cette appréciation a été confirmée par la Cour qui a estimé que le Tribunal avait, à juste titre, appuyé son raisonnement sur l'arrêt de la Cour EDH du 21 juillet 2016, Mamatas et autres c. Grèce (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), dont il ressort que l'exigence selon laquelle toute restriction du droit de propriété doit être prévue par la loi ne saurait être interprétée en ce sens que les personnes concernées auraient dû être consultées préalablement à l'adoption de cette loi, notamment lorsqu'une telle consultation préalable aurait inévitablement retardé l'application des mesures visant à prévenir l'effondrement des banques concernées (arrêt du 16 décembre 2020, Conseil e.a./K. Chrysostomides & Co. e.a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P et C-604/18 P, EU:C:2020:1028, point 159).

237 Par ailleurs, il y a lieu de considérer que la nécessité d'agir rapidement sans informer les actionnaires et les créanciers d'une entité de l'imminence d'une procédure de résolution la concernant vise à éviter l'aggravation de la situation de cette entité qui nuirait à l'efficacité de la mesure de résolution. En effet, informer les actionnaires ou les détenteurs d'obligations de la banque que celle-ci pourrait être soumise à une procédure de résolution, et donc qu'elle a été considérée comme étant en situation de défaillance avérée ou prévisible, pourrait les inciter à vendre leurs titres sur les marchés et également conduire à un retrait massif des dépôts, ce qui aurait pour conséquence d'aggraver la situation financière de la banque et de rendre plus difficile, voire impossible, l'adoption d'une solution susceptible d'empêcher sa liquidation.

238 À cet égard, comme cela ressort du considérant 116 du règlement nº 806/2014, la communication de toute information à propos d'une décision avant que celle-ci ne soit adoptée, qu'elle porte sur le fait que les conditions de la résolution sont remplies, sur le recours à un instrument spécifique ou sur une mesure adoptée au cours de la procédure, est susceptible d'avoir des conséquences pour les intérêts publics et privés concernés par l'action.

239 Il y a donc lieu de considérer que l'instauration, dans le règlement nº 806/2014, d'une consultation des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée avant l'adoption d'une mesure de résolution, entraînerait un ralentissement substantiel de la procédure, lequel compromettrait tant la réalisation des objectifs de la mesure que son efficacité.

240 Par ailleurs, compte tenu de l'urgence de l'adoption d'une mesure de résolution, il ne serait pas possible de consulter les actionnaires au préalable, en raison, notamment, des difficultés liées à leur identification. En effet, comme le relèvent le Royaume d'Espagne et le Conseil, étant donné que les actions et les obligations sont négociées en continu sur les marchés, il serait, en pratique, impossible de savoir quels investisseurs particuliers et institutionnels il y aurait lieu de contacter.

241 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède qu'une audition des actionnaires et des créanciers de l'entité visée par une mesure de résolution, avant l'adoption de cette mesure, compromettrait les objectifs de stabilité des marchés financiers et de continuité des fonctions critiques de l'entité ainsi que les exigences de rapidité et d'efficacité de la procédure de résolution.

242 Dès lors, l'absence de disposition prévoyant une audition des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée dans le cadre de la procédure visée à l'article 18 du règlement nº 806/2014 constitue une limitation au droit d'être entendu qui est justifiée et nécessaire pour répondre à un objectif d'intérêt général et respecte le principe de proportionnalité, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

243 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les autres arguments des requérantes.

244 Premièrement, les requérantes soutiennent que l'absence d'audition préalable des actionnaires empêcherait le CRU d'avoir connaissance, par le biais des organes sociaux de l'établissement ou de ses actionnaires, de l'existence de mesures privées (telles qu'une augmentation de capital, l'exécution du plan d'affaires approuvé par le conseil d'administration ou une vente d'actifs) autres que la résolution.

245 Il convient de rappeler que, en application de l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014, le CRU n'adopte un dispositif de résolution que si, compte tenu des délais requis et d'autres circonstances pertinentes, il n'existe aucune perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée prises à l'égard de l'entité, indépendamment ou en combinaison avec une mesure de résolution, empêchent sa défaillance dans un délai raisonnable.

246 Ainsi, le CRU doit examiner si des mesures déjà envisagées par la banque pour faire face à ses difficultés sont susceptibles d'être mises en œuvre dans un délai raisonnable permettant d'éviter sa défaillance. Si des mesures alternatives de nature privée étaient envisagées au moment où la procédure de résolution a été engagée, notamment les mesures mentionnées par les requérantes, telles qu'une augmentation de capital, l'exécution du plan d'affaires approuvé par le conseil d'administration ou la vente d'actifs, le CRU devrait en être informé par l'entité concernée ou ses organes sociaux. Il n'appartient pas au CRU de rechercher d'autres solutions de nature privée dont la banque elle-même ignorerait l'existence.

247 Les requérantes ne sauraient dès lors prétendre que les actionnaires, dans le cadre d'une audition individuelle ayant lieu une fois la procédure de résolution engagée, seraient susceptibles d'informer le CRU de l'existence d'autres mesures alternatives, réalisables au regard de la situation de l'entité concernée, susceptibles d'empêcher la défaillance de l'entité dans un délai raisonnable et dont le CRU n'aurait pas été informé par la banque elle-même ou par ses organes sociaux.

248 Deuxièmement, les requérantes soutiennent que ni l'objectif de garantir la stabilité financière ni la nécessité d'adopter une mesure de résolution avec célérité ne justifient la suppression totale du droit d'être entendu des actionnaires de l'entité, dans la mesure où le règlement nº 806/2014 pourrait prévoir une audition des actionnaires après l'adoption de la mesure de résolution.

249 À cet égard, il suffit de relever, à l'instar de Banco Santander et du Parlement, qu'une audition des actionnaires, postérieure à l'adoption du dispositif de résolution, ne serait pas susceptible de modifier le contenu de cette mesure et qu'elle ne saurait donc entraîner son annulation.

250 Troisièmement, les requérantes soutiennent qu'il existe une disparité injustifiée entre, d'une part, les dispositions en cause et, d'autre part, celles de l'article 22 du règlement nº 1024/2013 et celles de l'article 31 du règlement (UE) nº 468/2014 de la BCE, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la BCE, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le « règlement-cadre MSU ») (JO 2014, L 141, p 1), qui reconnaissent un droit d'être entendu avant l'adoption d'une décision de surveillance prudentielle des établissements de crédit susceptible d'affecter défavorablement les droits d'un établissement.

251 Il y a lieu de constater, à l'instar du CRU, qu'aucune disposition équivalente n'a été insérée dans le règlement nº 806/2014 afin, notamment, de permettre l'adoption de mesures de résolution dans des situations d'urgence et pour éviter les conséquences négatives sur les marchés financiers. Comme le souligne le Conseil, ces dispositions ne sont pas applicables durant la procédure de résolution visée à l'article 18 du règlement nº 806/2014. En outre, elles prévoient que le droit d'être entendu est octroyé au destinataire d'une décision, à savoir la banque faisant l'objet de la mesure de surveillance de la BCE.

252 Ainsi, il ne saurait être déduit de ces dispositions, octroyant un droit d'être entendu à l'établissement destinataire d'une décision, que les actionnaires ou créanciers d'une entité faisant l'objet d'une mesure de résolution devraient se voir reconnaître le même droit.

253 En outre, contrairement à ce que prétendent les requérantes, l'article 22, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement nº 1024/2013 et l'article 31, paragraphe 4, du règlement-cadre MSU prévoient des dispositions particulières si une décision urgente doit être adoptée, qui excluent la possibilité pour les personnes concernées d'être entendues avant l'adoption d'une décision.

254 Quatrièmement, les requérantes soutiennent que l'instauration par le CRU d'une procédure d'audition des actionnaires et des créanciers concernant la valorisation 3 ne permet pas de remédier à l'impossibilité de formuler des observations dans le cadre de la procédure prévue à l'article 18 du règlement nº 806/2014.

255 Par cet argument, les requérantes entendaient répondre au constat effectué par le CRU, le Conseil et la Commission, selon lequel une procédure d'audition des actionnaires de Banco Popular a été mise en place dans le cadre de la valorisation 3 prévue à l'article 20, paragraphe 16, du règlement nº 806/2014, même si une telle audition n'est pas prévue par le règlement. Ce constat visait à illustrer le fait que, en l'absence d'urgence ou de risque pour la stabilité des marchés financiers, le CRU assure le respect du droit d'être entendu des actionnaires en organisant une audition, avant l'adoption d'une décision relative à leur droit à un éventuel dédommagement au titre de l'article 76, paragraphe 1, sous e), du règlement nº 806/2014, même si cette audition n'est pas expressément prévue par le règlement nº 806/2014.

256 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que l'exception d'illégalité de l'article 18 du règlement nº 806/2014, en ce que la procédure qu'il établit violerait le droit d'être entendu en ne prévoyant pas d'audition des actionnaires et des créanciers de l'entité concernée, doit être rejetée.

257 Partant, le deuxième moyen doit être rejeté comme étant en partie irrecevable et en partie non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré d'une exception d'illégalité en ce que les articles 21, 22, 24 et 27 du règlement nº 806/2014 ainsi que les articles 38 et 63 de la directive 2014/59 violent le droit de propriété, consacré par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte et le principe de la liberté d' entreprise, consacré par l'article 16 de la Charte

258 Les requérantes soulèvent une exception d'illégalité, sur le fondement de l'article 277 TFUE, des articles 21, 22, 24 et 27 du règlement nº 806/2014 ainsi que des articles 38 et 63 de la directive 2014/59. Elles font valoir que ces articles violent le droit de propriété et le principe de la liberté d' entreprise, dans la mesure où ils autorisent la vente d'actions d'un établissement financier et donnent compétence aux autorités de résolution de réduire à zéro le capital en annulant les actions, sans audition ni consentement des actionnaires. L'octroi au CRU, par le règlement nº 806/2014 et la directive 2014/59, de pouvoirs d'expropriation exorbitants, sans que les actionnaires disposent d'un droit d'être entendus ou de présenter des observations, constituerait une ingérence disproportionnée dans les droits consacrés par les articles 16 et 17 de la Charte.

259 S'agissant des articles 38 et 63 de la directive 2014/59 ainsi que de l'article 27 du règlement nº 806/2014, relatif à l'instrument de renflouement interne, il suffit de constater qu'ils n'ont pas été appliqués par le CRU dans le dispositif de résolution. Ainsi, en application de la jurisprudence

citée aux points 177 à 179 ci-dessus, dans la mesure où il n'existe pas de lien juridique direct entre ces articles et le dispositif de résolution, l'exception d'illégalité à leur égard doit être rejetée comme irrecevable.

260 Les autres articles du règlement nº 806/2014 dont les requérantes contestent la légalité sont l'article 21 relatif à la dépréciation et à la conversion des instruments de fonds propres, l'article 22 concernant les principes généraux régissant les instruments de résolution et l'article 24 relatif à l'instrument de cession des activités.

261 Les requérantes font valoir, en substance, que les articles 21, 22 et 24 du règlement nº 806/2014 portent atteinte au droit de propriété garanti par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte dans la mesure où ils confèrent au CRU la compétence de réduire à zéro le capital d'une entité faisant l'objet d'une mesure de résolution, de déprécier et de convertir les instruments de fonds propres pertinents et de la vendre, sans que les actionnaires de celle-ci soient entendus ou aient donné leur accord.

262 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 41 de la Charte prévoit que le droit à une bonne administration comporte le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre.

263 Il suffit de constater, à l'instar du CRU, que ce droit est distinct du droit de propriété garanti par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

264 Dès lors, le fait que les dispositions du règlement nº 806/2014 contestées par les requérantes ne prévoient pas une audition des actionnaires ne saurait établir une violation de leur droit de propriété.

265 Il y a lieu de relever que, dans les autres parties de la requête, les requérantes ne mentionnent pas les dispositions des articles 21, 22 et 24 du règlement nº 806/2014 et ne soulèvent aucun argument spécifique de nature à établir que l'application de ces dispositions entraînerait une violation du droit de propriété garanti par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

266 En outre, s'agissant de la liberté d'entreprise garantie par l'article 16 de la Charte, d'une part, il y a lieu de relever, à l'instar du CRU, du Conseil et de la Commission, que les requérantes ne précisent pas quel droit garanti par la liberté d'entreprise serait violé par les dispositions contestées du règlement nº 806/2014. En effet, la Cour a précisé que la protection conférée par l'article 16 de la Charte comportait la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la concurrence libre [arrêts du 22 janvier 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, point 42 ; du 16 juillet 2020, Adusbef et Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, point 82, et du 15 avril 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a., C-798/18 et C-799/18, EU:C:2021:280, point 56]. D'autre part, il suffit de constater que les requérantes ne soulèvent aucun argument susceptible d'établir une violation de cette liberté.

267 S'agissant de l'affirmation des requérantes selon laquelle l'absence de toute compensation constituerait une violation de l'article 1er du protocole nº 1 de la CEDH, il suffit de relever qu'elle repose sur une lecture erronée des dispositions du règlement nº 806/2014. En effet, il convient de rappeler que le règlement nº 806/2014 prévoit expressément la possibilité que les actionnaires et créanciers de l'entité visée par une mesure de résolution bénéficient d'un dédommagement en

application de l'article 76, paragraphe 1, sous e), de ce règlement s'ils ont subi des pertes plus importantes dans le cadre de la résolution que celles qu'ils auraient subies lors d'une liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité.

268 Par ailleurs, les requérantes soutiennent que le fait d'accueillir l'exception d'illégalité établira que la limitation de leur droit de propriété, imputable au dispositif de résolution, est sans fondement juridique, faute de satisfaire aux exigences de nécessité et de proportionnalité prévues par l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Les actionnaires de Banco Popular ayant été privés de leur droit de propriété, sans avoir été entendus ni indemnisés, cela porterait atteinte à ce droit.

269 À cet égard, il suffit de constater que ces arguments ne visent pas à contester les dispositions du règlement nº 806/2014 ou de la directive 2014/59, mais le dispositif de résolution. Ils seront donc examinés dans le cadre du huitième moyen.

270 Enfin, les requérantes ajoutent également, dans leurs observations sur les mémoires en intervention, que le règlement nº 806/2014 et la directive 2014/59 octroient au CRU des pouvoirs disproportionnés susceptibles de provoquer la disparition d'établissements financiers solvables pour des raisons injustifiées, ce qui serait contraire à la jurisprudence fixée dans l'arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (10/56, EU:C:1958:8).

271 Il suffit de constater que, par cet argument, les requérantes font valoir une nouvelle exception d' illégalité, tirée de ce que le règlement nº 806/2014 et la directive 2014/59 violent le principe relatif à la délégation de pouvoir.

272 Cet argument doit donc être considéré comme formant un moyen nouveau qui, exposé seulement au stade des observations sur les mémoires en intervention, est tardif. Cette nouvelle exception d'illégalité n'est fondée sur aucun élément de droit ou de fait qui se serait révélé au cours de la procédure et doit être rejetée comme irrecevable en application de l'article 84, paragraphe 1, du règlement de procédure.

273 Partant, le troisième moyen doit être rejeté comme étant en partie irrecevable et en partie non fondé.

Sur les premier et quatrième moyens, tirés d'un défaut de motivation du dispositif de résolution, d'une violation du droit à une bonne administration consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous b) et c), de la Charte et d'une violation du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte

274 Par les premier et quatrième moyens, les requérantes soulèvent, en substance, trois griefs. Elles font valoir que le CRU, en ne leur donnant pas accès au dispositif de résolution et à la valorisation 2, a violé, premièrement, l'obligation de motivation consacrée par l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte, deuxièmement, le droit d'accès au dossier consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte et, troisièmement, le droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte.

– *Sur le premier grief, relatif à la violation de l'obligation de motivation*

275 Les requérantes font valoir que le CRU a violé son obligation de motivation consacrée par l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte. Elles soutiennent, en substance, que l'absence de divulgation de l'intégralité du dispositif de résolution ainsi que des valorisations 1 et 2 les a empêchées de connaître les motifs pour lesquels le CRU a adopté le dispositif de résolution.

276 L'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte relatif au droit à une bonne administration prévoit que ce droit comporte l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

277 Selon une jurisprudence constante de la Cour, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêts du 8 mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, points 85 et 87 et jurisprudence citée, et du 21 octobre 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, non publié, EU:C:2020:845, point 41 et jurisprudence citée).

278 En outre, le degré de précision de la motivation d'un acte doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles celui-ci doit intervenir (voir arrêts du 6 novembre 2012, Éditions Odile Jacob/Commission, C-551/10 P, EU:C:2012:681, point 48 et jurisprudence citée, et du 23 mai 2019, KPN/Commission, T-370/17, EU:T:2019:354, point 139 et jurisprudence citée ; arrêt du 27 janvier 2021, KPN/Commission, T-691/18, non publié, EU:T:2021:43, point 162).

279 En premier lieu, les requérantes soutiennent que certains passages omis de la version non confidentielle du dispositif de résolution à laquelle elles ont eu accès étaient essentiels pour en connaître les motifs et pour exercer leurs droits de la défense. L'absence de ces passages empêcherait les requérantes de connaître les raisons pour lesquelles le CRU a eu recours au dispositif de résolution et constituerait une violation de son obligation de motivation.

280 D'une part, les requérantes énumèrent, dans la requête, un certain nombre de points du dispositif de résolution qui ne figuraient pas dans la version publiée à l'origine par le CRU sur son site Internet le 11 juillet 2017 et qui en constituent, selon elles, des aspects importants.

281 À cet égard, il suffit de relever que les différents points du dispositif de résolution mentionnés par les requérantes figurent dans leur intégralité dans les versions du dispositif de résolution moins expurgées publiées sur le site Internet du CRU le 2 février et le 31 octobre 2018 et que les requérantes ont été en mesure d'en prendre connaissance avant le dépôt de la réplique.

282 D'autre part, les requérantes soutiennent que le dispositif de résolution ne fait pas référence à la raison pour laquelle des mesures d'intervention précoce, de restructuration ou de surveillance prudentielle n'avaient pas été adoptées. À cet égard, elles font valoir que le dispositif de résolution se contenterait d'indiquer que l'établissement était « défaillant » sans en préciser les raisons et sans expliquer pour quels motifs les mesures d'intervention précoce n'étaient pas

suffisantes. Dans la réplique, les requérantes ajoutent que, en raison des omissions figurant dans la dernière version du dispositif de résolution rendue publique par le CRU, elles ne connaîtraient toujours pas les motifs ayant justifié la résolution de Banco Popular et le choix de l'instrument de cession des activités.

283 À cet égard, il ressort du dispositif de résolution que le CRU a expliqué que les conditions prévues par l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 étaient remplies, ce qui constitue une motivation suffisante pour l'adoption de ce dispositif.

284 En particulier, à l'article 2 du dispositif de résolution, le CRU a indiqué que la BCE avait estimé que Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible sur le fondement de l'article 18, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014. Il a relevé que des éléments objectifs indiquaient que Banco Popular ne serait probablement pas, dans un proche avenir, en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance. En outre, les difficultés de Banco Popular décrites dans l'évaluation de la BCE et rappelées dans le dispositif de résolution suffisent à expliquer que la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular résultait de la détérioration de sa situation de liquidité.

285 Il en ressort que le dispositif de résolution est motivé à suffisance de droit et que les requérantes ont été en mesure de comprendre les raisons de la défaillance de Banco Popular et la justification de l'adoption du dispositif de résolution.

286 En outre, le considérant 26 du dispositif de résolution énumère les mesures prises pour tenter de résoudre les difficultés de Banco Popular avant la résolution. L'article 3 du dispositif de résolution concerne les mesures alternatives et indique, conformément à l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014, qu'il n'existait aucune perspective raisonnable que des mesures alternatives de nature privée, ou des mesures prudentielles, ou la dépréciation ou la conversion d'instruments de fonds propres pertinents, empêchent la défaillance de Banco Popular dans un délai raisonnable.

287 En particulier, à l'article 3.3 du dispositif de résolution, le CRU a estimé qu'il n'y avait aucune perspective raisonnable que des mesures prudentielles, y compris des mesures d'intervention précoce, puissent empêcher la défaillance de Banco Popular. Le CRU a relevé que, dans son évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, la BCE avait confirmé qu'il n'y avait pas de mesures prudentielles ou d'intervention précoce disponibles qui pourraient rétablir la position de liquidité de la banque de manière immédiate et qui pourraient lui permettre de disposer de suffisamment de temps pour mettre en œuvre une transaction d'entreprise ou une autre solution. Les mesures à la disposition de la BCE en tant qu'autorité compétente, en vertu de la transposition nationale de l'article 104 de la directive 2013/36, des articles 27 à 29 de la directive 2014/59 ou en vertu de l'article 16 du règlement nº 1024/2013, ne pouvaient garantir que la banque serait en mesure de s'acquitter de ses engagements et autres dettes à l'échéance, compte tenu de l'ampleur et du rythme de la détérioration de la position de liquidité observée.

288 Il en ressort que le CRU a suffisamment expliqué dans le dispositif de résolution les raisons pour lesquelles des mesures d'intervention précoce n'étaient pas suffisantes pour résoudre les difficultés de Banco Popular.

289 Enfin, il y a lieu de relever que les considérants 44 à 46 du dispositif de résolution expliquent pour quel motif le plan de résolution de 2016 et, notamment, l'instrument de renflouement interne prévu à l'article 27 du règlement nº 806/2014 qui y était envisagé n'ont pas été suivis.

290 L'article 5 du dispositif de résolution concerne le choix de l'instrument de résolution, et le CRU explique notamment à l'article 5.3 de ce dispositif le motif pour lequel les autres instruments énumérés à l'article 22, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014 ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de la résolution dans la même mesure.

291 Il y a lieu de considérer que le dispositif de résolution est motivé à suffisance de droit et que ces différentes dispositions du dispositif de résolution permettaient aux requérantes de comprendre les raisons du choix de l'instrument de cession des activités comme instrument de résolution.

292 Par ailleurs, il convient de relever que les arguments des requérantes concernant le défaut de motivation constituent des généralités, qu'elles ne font pas référence au contenu du dispositif de résolution et ne justifient pas en quoi les éléments y figurant et mentionnés ci-dessus seraient insuffisants pour en comprendre la portée.

293 Il y a donc lieu de considérer que les arguments des requérantes ne suffisent pas à établir l'existence d'une violation de l'obligation de motivation concernant le dispositif de résolution.

294 En deuxième lieu, les requérantes soutiennent, dans la requête, que la valorisation 2 ne leur a pas été communiquée, de sorte qu'il leur serait impossible de connaître les critères d'évaluation utilisés par l'expert indépendant.

295 Or, la valorisation 2 a été publiée sur le site Internet du CRU, le 2 février et le 31 octobre 2018, dans des versions de moins en moins expurgées.

296 Il convient de constater que, dans la réplique, à la suite de ces publications, les requérantes ne soulèvent aucun argument concernant une insuffisance de motivation de la valorisation 2.

297 En tout état de cause, il y a lieu de relever que, dans la valorisation 2, Deloitte a expliqué la méthodologie utilisée et a, notamment, indiqué que, pour déterminer la valeur économique de Banco Popular, il avait utilisé le scénario de la vente de Banco Popular en application de l'instrument de cession des activités, ce qui nécessitait d'évaluer les actifs et les passifs à vendre à des conditions commerciales. Il a expliqué que son évaluation économique visait à fournir une estimation de la valeur qui serait offerte par un acquéreur potentiel pour la totalité de la banque et qu'il avait adopté une approche par catégorie d'actifs. Il a également indiqué s'être fondé sur les exigences prévues à l'article 36 de la directive 2014/59 (correspondant à l'article 20 du règlement nº 806/2014) et sur le projet définitif de normes techniques de réglementation de l'Autorité bancaire européenne (ABE) nº 2017/05, du 23 mai 2017, sur la valorisation aux fins de la résolution. Ensuite, dans la valorisation 2, Deloitte a expliqué son approche utilisée pour la valorisation de chaque catégorie d'actifs.

298 Il en ressort que les critères d'évaluation utilisés dans la valorisation 2 étaient suffisamment expliqués.

299 En troisième lieu, les requérantes soutiennent que, une fois le dispositif de résolution adopté, il n'existait pas de raison de ne pas rendre publique l'intégralité de celui-ci et de la valorisation 2. Elles contestent, en réplique, le fait que seul le destinataire du dispositif de résolution, à savoir le FROB, aurait droit à une décision motivée. Les requérantes ayant qualité pour contester le dispositif de résolution, elles auraient le droit de recevoir une décision motivée.

300 À cet égard, il y a lieu de rappeler que les requérantes ne sont pas destinataires du dispositif de résolution, qui est adressé au FROB. Les requérantes doivent être considérées comme des tiers et ne disposent donc pas d'un droit à la communication du dispositif de résolution.

301 En vertu de l'article 29, paragraphe 5, du règlement nº 806/2014, le CRU publie sur son site Internet officiel soit une copie du dispositif de résolution, soit une communication résumant les effets de la mesure de résolution, en particulier les effets sur la clientèle de détail.

302 En l'espèce, le 7 juin 2017, le CRU a publié sur son site Internet une communication informant de l'adoption du dispositif de résolution accompagnée d'un document résumant les effets de la résolution conformément à l'article 29, paragraphe 5, du règlement nº 806/2014. Le 11 juillet 2017, le CRU a publié une version non confidentielle du dispositif de résolution. Le CRU a, en outre, publié sur son site Internet, le 2 février 2018 puis le 31 octobre 2018, des versions non confidentielles moins expurgées du dispositif de résolution et de la valorisation 2.

303 De plus, l'article 88, paragraphe 5, du règlement nº 806/2014 prévoit que :

« Avant que des informations ne soient divulguées, le CRU s'assure qu'elles ne contiennent pas d'informations confidentielles, notamment en évaluant les effets que leur divulgation pourrait avoir sur l'intérêt public en ce qui concerne la politique financière, monétaire ou économique, sur les intérêts commerciaux des personnes physiques ou morales, sur les objectifs des inspections, sur les enquêtes et les audits. La procédure visant à examiner les effets liés à la publication d'informations comprend les effets liés à la publication du contenu et du détail des plans de résolution visés aux articles 8 et 9, des résultats de toute évaluation effectuée en vertu de l'article 10 ou du dispositif de résolution visé à l'article 18. »

304 Cette disposition prévoit expressément l'obligation pour le CRU de s'assurer, avant la publication ou la communication à un tiers du dispositif de résolution, que celui-ci ne contient pas d'informations confidentielles. Cette obligation s'applique également à la valorisation 2 qui constitue une annexe du dispositif de résolution et qui en fait partie intégrante en application de l'article 12.2 dudit dispositif.

305 À cet égard, il y a lieu de relever que la Cour a déjà jugé qu'une décision de la Commission concluant à l'inexistence d'une aide d'État dénoncée par un plaignant peut, au regard de l'obligation de respecter le secret des affaires, être suffisamment motivée sans comporter l'ensemble des éléments chiffrés sur lesquels s'appuie le raisonnement de cette institution (voir, en ce sens, arrêt du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, points 108 à 111). Dès lors, une version non confidentielle d'une telle décision, lorsqu'elle fait apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de ladite institution ainsi que la méthodologie employée par celle-ci de manière à permettre aux intéressés de connaître ces justifications et au Tribunal d'exercer son contrôle à leur égard, suffit à satisfaire à l'obligation de motivation pesant sur la même institution (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, point 55).

306 De plus, s'agissant des éléments économiques utilisés par Deloitte dans la valorisation 2 et pris en compte par le CRU dans le dispositif de résolution, il ne saurait être contesté qu'ils relèvent d'appréciations techniques complexes. Dès lors que le dispositif de résolution faisait ressortir clairement le raisonnement suivi par le CRU pour permettre d'en contester ultérieurement le bien-fondé devant la juridiction compétente, il serait excessif d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques ou chacun des éléments chiffrés sur lesquels s'appuie ce raisonnement (voir, par analogie, arrêt du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, point 108 et jurisprudence citée).

307 Or, d'une part, les requérantes ne contestent pas que le dispositif de résolution et la valorisation 2 contiennent des informations confidentielles que le CRU a l'obligation de protéger. D'autre part, elles n'ont pas précisé dans quelle mesure les données demeurant occultées dans les versions non confidentielles du dispositif de résolution et de la valorisation 2 étaient nécessaires à la compréhension du dispositif de résolution.

308 Les requérantes n'ont donc pas établi que le CRU a méconnu l'obligation de motivation lui incombant en occultant les données économiques dans les versions non confidentielles du dispositif de résolution et de la valorisation 2.

309 Dès lors, il y a lieu de considérer que les requérantes ne sauraient faire valoir un droit à recevoir une communication des versions intégrales du dispositif de résolution et de la valorisation 2 ni à ce que celles-ci soient publiées.

310 En quatrième lieu, dans la réplique, les requérantes se contentent de soutenir que l'absence de publication de la valorisation 1, qui a ensuite été fournie sous une forme expurgée en février 2018, puis sous une forme moins expurgée en octobre 2018, les a empêchées de prendre connaissance d'une partie essentielle du dispositif de résolution.

311 Il suffit de constater que cette allégation est insuffisante pour établir une violation de l'obligation de motivation, les requérantes n'expliquant pas la partie du raisonnement suivi par le CRU dans le dispositif de résolution qu'elles n'auraient pas été en mesure de comprendre du fait de l'absence de publication de l'intégralité de la valorisation 1.

312 En cinquième lieu, les requérantes soutiennent que le CRU ne saurait prétendre qu'il a respecté son obligation de motivation en publiant le 2 février et le 31 octobre 2018 le dispositif de résolution et les valorisations 1 et 2 dans des versions moins expurgées, cette obligation ne pouvant être satisfaite a posteriori.

313 À cet égard, il suffit de constater que les publications successives sur le site Internet du CRU concernent le dispositif de résolution et les valorisations 1 et 2 dans leurs versions originales. Ces publications visaient à accorder au public un accès plus large à ces documents, en divulguant des parties qui avaient été à l'origine considérées comme confidentielles. Il ne s'agissait pas pour le CRU de publier des informations qui ne figuraient pas dès l'origine dans le dispositif de résolution ou dans les valorisations 1 et 2 et qui auraient pour objet de compléter leur motivation.

314 En sixième lieu, les requérantes invoquent, en réplique, les décisions du comité d'appel du CRU du 28 novembre 2017 et du 19 juin 2018, adoptées en réponse à leurs demandes d'accès aux documents en application de l'article 90, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 et du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), à

la suite desquelles le CRU a publié, en février et en octobre 2018, sur son site Internet des versions moins expurgées du dispositif de résolution et des valorisations 1 et 2. Elles font valoir que le comité d'appel du CRU a indiqué que le refus d'accès au contenu essentiel du dispositif de résolution et des valorisations était un indice du non-respect du droit à une décision motivée et à une protection juridictionnelle effective.

315 À cet égard, il y a lieu de relever que, dans sa décision du 28 novembre 2017, le comité d'appel du CRU a indiqué que la décision du CRU de refuser totalement l'accès à la valorisation 2 en vertu du règlement nº 1049/2001 était excessive et que l'affirmation du CRU selon laquelle toute divulgation de la valorisation 2, et par conséquent sa divulgation dans une version expurgée et non confidentielle, porterait atteinte à l'objectif de protection d'un intérêt protégé par le règlement nº 1049/2001 ne satisfaisait pas à l'obligation de motivation. Le comité d'appel a également considéré que les déclarations du CRU justifiant l'exception à la divulgation du dispositif de résolution étaient à tel point vagues et générales qu'elles ne permettaient pas de satisfaire à l'obligation de motivation.

316 Les appréciations du comité d'appel du CRU concernant la violation de l'obligation de motivation ne visaient donc pas le dispositif de résolution ni la valorisation 2, mais la décision du CRU adoptée dans le cadre du règlement nº 1049/2001, ayant refusé l'accès des requérantes à ces documents.

317 Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ne ressort pas des extraits des décisions du comité d'appel, cités en réplique, que celui-ci a considéré que la version du dispositif de résolution initialement publiée par le CRU violait l'obligation de motivation. Comme le relève le CRU, le comité d'appel n'est pas compétent pour statuer sur la validité du dispositif de résolution et ne pourrait se prononcer sur une violation de l'obligation de motivation de celui-ci.

318 À cet égard, il convient de rappeler que c'est à la suite des décisions du comité d'appel du 28 novembre 2017 et du 19 juin 2018 que le CRU a publié sur son site Internet, le 2 février et le 31 octobre 2018, des versions moins expurgées des valorisations 1 et 2 et du dispositif de résolution.

319 Les décisions du comité d'appel invoquées par les requérantes ne sont donc pas pertinentes aux fins d'établir une violation de l'obligation de motivation du CRU dans le dispositif de résolution ou une insuffisance de motivation de la valorisation 2.

320 Partant, le premier grief relatif à la violation de l'obligation de motivation doit être rejeté.

– *Sur le deuxième grief, relatif à la violation du droit d'accès au dossier*

321 Les requérantes font valoir que l'absence de communication de la valorisation 2 constitue une violation de leur droit d'accès au dossier, consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte.

322 L'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte relatif au droit à une bonne administration prévoit que ce droit comporte le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires.

323 Le droit d'accès au dossier est prévu par l'article 90, paragraphe 4, du règlement nº 806/2014 selon lequel :

« Les personnes qui font l'objet de décisions du CRU ont le droit d'avoir accès au dossier de celui-ci, sous réserve de l'intérêt légitime d'autres personnes à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués. Le droit d'accès au dossier ne s'étend pas aux informations confidentielles ni aux documents internes préparatoires du CRU. »

324 Dans le cadre de ce grief, les requérantes s'appuient, en substance, sur les points 81 à 83 de l'arrêt du 29 juin 1995, Solvay/Commission (T-30/91, EU:T:1995:115), dans lequel le Tribunal a jugé, dans le contexte d'une procédure administrative dans le domaine du droit de la concurrence, qu'il ne saurait appartenir à la seule Commission de décider quels sont les documents utiles à la défense de l'entreprise concernée. S'agissant d'appréciations économiques difficiles et complexes à effectuer, la Commission doit donner aux conseils de cette entreprise concernée la possibilité de procéder à un examen des documents susceptibles d'être pertinents, en vue d'apprécier leur valeur probante pour la défense. Le Tribunal a ajouté qu'il ne pouvait pas admettre que la Commission, en statuant sur l'infraction, ait disposé seule des documents pertinents et ait donc pu décider seule de les utiliser ou non contre la partie requérante, alors que celle-ci n'y avait pas accès et n'avait donc pas pu prendre la décision correspondante de les utiliser ou non pour sa défense. Dans une telle hypothèse, les droits de la défense dont bénéficie la partie requérante lors de la procédure administrative subiraient une trop grande restriction par rapport aux pouvoirs de la Commission.

325 À cet égard, il y a lieu de rappeler, en premier lieu, que l'accès au dossier, dans les affaires de concurrence, a notamment pour objet de permettre aux destinataires de la communication des griefs de prendre connaissance des éléments de preuve figurant dans le dossier de la Commission, afin qu'ils puissent se prononcer utilement sur les conclusions auxquelles cette dernière est parvenue dans sa communication des griefs sur la base de ces éléments. Ce droit d'accès au dossier implique que la Commission donne à l'entreprise concernée la possibilité de procéder à un examen de la totalité des documents figurant au dossier d'instruction qui sont susceptibles d'être pertinents pour la défense de cette entreprise. Ceux-ci comprennent tant les pièces à charge que celles à décharge, sous réserve des secrets d'affaires des autres entreprises, des documents internes de la Commission et d'autres informations confidentielles (voir arrêt du 14 mai 2020, NKT Verwaltung et NKT/Commission, C-607/18 P, non publié, EU:C:2020:385, points 261 et 262 et jurisprudence citée).

326 En deuxième lieu, selon une jurisprudence constante de la Cour, le respect des droits de la défense dans une procédure suivie devant la Commission ayant pour objet d'infliger une amende à une entreprise pour violation des règles de concurrence exige que l'entreprise visée ait été mise en mesure de faire connaître utilement son point de vue sur la réalité et la pertinence des faits et des circonstances alléguées ainsi que sur les documents retenus par la Commission à l'appui de son allégation de l'existence de l'infraction. Ces droits sont visés à l'article 41, paragraphe 2, sous a) et b), de la Charte (voir arrêt du 28 novembre 2019, Brugg Kabel et Kabelwerke Brugg/Commission, C-591/18 P, non publié, EU:C:2019:1026, point 26 et jurisprudence citée).

327 En troisième lieu, s'agissant de manière plus générale du respect des droits de la défense, tel que consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la Charte, celui-ci comporte le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité (voir arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 99 et jurisprudence citée ; arrêt du 2 décembre 2020, Kalai/Conseil, T-178/19, non publié, EU:T:2020:580, point 73).

328 En quatrième lieu, il convient de rappeler que la violation du droit d'accès au dossier au cours de la procédure préalable à l'adoption d'une décision est susceptible, en principe, d'entraîner l'annulation de cette décision lorsqu'il a été porté atteinte aux droits de la défense [voir arrêts du 25 octobre 2011, Solvay/Commission, C-109/10 P, EU:C:2011:686, point 55 et jurisprudence citée, et du 15 juillet 2015, Akzo Nobel e.a./Commission, T-47/10, EU:T:2015:506, point 349 (non publié) et jurisprudence citée].

329 Il ressort de la jurisprudence citée aux points 325 à 328 ci-dessus que tant le droit d'accès au dossier consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte que, plus spécifiquement, l'accès au dossier dans les affaires de concurrence ont trait à des personnes ou à des entreprises faisant l'objet de procédures ouvertes ou de décisions prises à leur encontre.

330 Or, en l'espèce, il ressort de l'article 90, paragraphe 4, du règlement nº 806/2014 que le droit d'accès au dossier concerne l'entité faisant l'objet du dispositif de résolution, à savoir Banco Popular, et non ses actionnaires ou ses créanciers.

331 Partant, les requérantes ne sauraient invoquer un droit d'accès au dossier.

332 Par ailleurs, tant l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte que l'article 90, paragraphe 4, du règlement nº 806/2014 prévoient que certaines données peuvent être protégées si elles sont confidentielles.

333 Il en ressort que les requérantes ne sauraient faire valoir que l'absence de communication par le CRU de la valorisation 2 pendant la procédure administrative ayant conduit à l'adoption du dispositif de résolution constitue une violation du droit d'accès au dossier consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte.

334 Enfin, pour autant que, par ce grief, les requérantes invoqueraient un droit à la communication de la valorisation 2 postérieurement à l'adoption du dispositif de résolution, il y a lieu de relever qu'une telle communication postérieure ne relève pas du droit d'accès au dossier consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte.

335 En tout état de cause, il convient de rappeler que, comme l'indiquent les requérantes, elles ont présenté au CRU des demandes d'accès aux documents en vertu du règlement nº 1049/2001, qui ont conduit le CRU à publier sur son site Internet, le 2 février 2018 puis le 31 octobre 2018, des versions non confidentielles de la valorisation 2.

336 En outre, il ressort de l'analyse du premier grief que, dans la mesure où les requérantes ne sont pas destinataires du dispositif de résolution ni de la valorisation 2 qui en constitue une annexe et où elles ne contestent pas que la valorisation 2 contient des données confidentielles, elles ne sauraient faire valoir un droit à la communication d'une version intégrale de la valorisation 2, ni à ce que celle-ci soit publiée.

337 Partant, le deuxième grief, relatif à une violation du droit d'accès au dossier, doit être rejeté.

– *Sur le troisième grief, relatif à la violation du droit à un recours effectif*

338 Dans les premier et quatrième moyens, les requérantes font valoir une violation du droit à un recours effectif, consacré par l'article 47 de la Charte, en raison, d'une part, du défaut de motivation du dispositif de résolution et, d'autre part, d'une atteinte à leurs droits de la défense et au principe d'égalité des armes, étant donné que le CRU leur a refusé l'accès à l'intégralité du dispositif de résolution et de la valorisation 2.

339 Il importe de souligner que l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite sur sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique, afin de lui permettre de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, ainsi que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de légalité de la décision nationale en cause (voir arrêts du 26 avril 2018, Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, point 55 et jurisprudence citée ; du 24 novembre 2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 et C-226/19, EU:C:2020:951, point 43 et jurisprudence citée, et du 3 février 2021, Ramazani Shadary/Conseil, T-122/19, non publié, EU:T:2021:61, point 50 et jurisprudence citée).

340 Il y a lieu de relever qu'il ressort de l'analyse du premier grief que l'argument des requérantes relatif à la violation de l'obligation de motivation a été rejeté. Il ressort également de l'analyse des premier et deuxième griefs que les requérantes ne disposaient pas d'un droit à la communication des versions intégrales du dispositif de résolution ou de la valorisation 2 ni d'un droit à ce que celles-ci soient publiées.

341 Dès lors, les allégations des requérantes dans le présent grief relatives à la violation des droits de la défense, à la violation du principe d'égalité des armes et à la violation du droit à un recours effectif, en ce qu'elles se fondent sur les mêmes arguments, doivent être rejetées.

342 Par ailleurs, il convient de rappeler que le CRU a publié sur son site Internet, le 11 juillet 2017, une version non confidentielle du dispositif de résolution. Les requérantes, ayant eu accès à celle-ci, ont pu contester ce dispositif devant le Tribunal par le présent recours.

343 En outre, postérieurement à l'introduction du présent recours et à la suite des décisions du comité d'appel du CRU mentionnées au point 314 ci-dessus, le CRU a publié sur son site Internet, le 2 février et le 31 octobre 2018, soit avant le dépôt de la réplique, des versions moins expurgées du dispositif de résolution et de la valorisation 2. Les requérantes ont ainsi été en mesure de présenter des arguments sur ces versions.

344 Dans la mesure où il a été constaté que les requérantes n'avaient pas établi que les versions du dispositif de résolution et de la valorisation 2, publiées sur le site Internet du CRU et auxquelles elles ont eu accès, étaient insuffisamment motivées, elles ne sauraient soutenir qu'un accès à une version intégrale était nécessaire à l'exercice de leurs droits de la défense ou de leur droit à un recours effectif.

345 Par ailleurs, le Tribunal a la faculté de demander au CRU la production de tout document qu'il estime pertinent pour statuer sur le litige, par le biais d'une mesure d'organisation de la procédure ou d'une mesure d'instruction, en application de l'article 91, sous b), et de l'article 92, paragraphe 3, du règlement de procédure. Cependant, conformément à l'article 103, paragraphe

1, du même règlement, le Tribunal peut considérer que certaines informations contenues dans ces documents ont un caractère confidentiel et ainsi décider qu'ils ne seront pas communiqués aux autres parties, et notamment aux parties requérantes.

346 Il en ressort qu'une décision du Tribunal d'ordonner la production des documents visés dans la demande des requérantes ne garantit pas à ces dernières l'accès à l'intégralité de ces documents si le Tribunal estime qu'ils contiennent des données confidentielles.

347 En outre, en l'espèce, le Tribunal, le 12 mai 2021, par le biais d'une ordonnance de mesures d' instruction, a demandé au CRU de produire certains documents, dont les versions confidentielles du dispositif de résolution, de la valorisation 2 et de l'évaluation de la BCE sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular. Conformément à l'article 103 du règlement de procédure, après avoir examiné le contenu de ces documents, le Tribunal a estimé que les éléments demeurant occultés dans les versions de ces documents publiées sur les sites Internet du CRU et de la BCE n'étaient pas pertinents pour la solution du présent litige. Dès lors, par ordonnance du 9 juin 2021, le Tribunal a retiré les versions confidentielles de ces documents du dossier.

348 En outre, les autres arguments des requérantes visant à établir une violation de leur droit à un recours effectif doivent également être rejetés.

349 D'une part, c'est à tort que les requérantes s'appuient sur la jurisprudence en matière de mesures restrictives, selon laquelle le respect de l'obligation de communiquer les motifs d'une décision est nécessaire pour permettre aux destinataires de telles mesures de défendre leurs droits dans les meilleures conditions et pour respecter le droit à une protection juridictionnelle effective.

350 En effet, à la différence des mesures restrictives par lesquelles une personne se voit infliger une mesure individuelle de sanction économique et financière (gel de fonds), le dispositif de résolution ne constitue pas une mesure individuelle prise à l'encontre des actionnaires de Banco Popular et, partant, des requérantes.

351 Dès lors, la jurisprudence citée par les requérantes n'est pas applicable en l'espèce.

352 D'autre part, les requérantes affirment, en réplique, que le comité d'appel du CRU aurait considéré que, en leur refusant l'accès au contenu essentiel du dispositif de résolution et aux valorisations 1 et 2, le CRU a violé leur droit à un recours effectif.

353 Il y a lieu de relever que les requérantes ne précisent pas à quelle décision du comité d'appel, celle du 28 novembre 2017 ou celle du 19 juin 2018, elles se réfèrent, ce qui ne permet pas au Tribunal d'identifier précisément les éléments qu'il pourrait considérer comme fondant cet argument.

354 En tout état de cause, il suffit de rappeler que, en application de l'article 85, paragraphe 3, et de l'article 90, paragraphe 3, du règlement nº 806/2014, le comité d'appel est compétent pour se prononcer sur un recours formé contre une décision confirmative du CRU, adoptée sur le fondement du règlement nº 1049/2001, relative à une demande d'accès aux documents. Son rôle consiste à examiner si le CRU a correctement justifié un refus d'accès aux documents au regard des exceptions prévues par ce règlement et non à apprécier la légalité de décisions telles que le dispositif de résolution et les valorisations 1 et 2.

355 Enfin, les requérantes invoquent une violation du principe d'égalité des armes.

356 À cet égard, selon la jurisprudence, le principe d'égalité des armes, qui fait partie intégrante du principe de la protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l' Union, consacré à l'article 47 de la Charte, en ce qu'il est un corollaire, comme notamment le principe du contradictoire, de la notion même de procès équitable, implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris ses preuves, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (voir arrêt du 16 octobre 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, point 61 et jurisprudence citée).

357 Ce principe a pour but d'assurer l'équilibre procédural entre les parties à une procédure judiciaire, en garantissant l'égalité des droits et des obligations de ces parties en ce qui concerne, notamment, les règles régissant l'administration des preuves et le débat contradictoire devant le juge ainsi que les droits de recours de ces parties. Pour satisfaire aux exigences liées au droit à un procès équitable, il importe que les parties aient connaissance et puissent débattre contradictoirement tant des éléments de fait que des éléments de droit qui sont décisifs pour l'issue de la procédure (voir arrêt du 16 octobre 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, point 62 et jurisprudence citée).

358 Or, le CRU ne constituant pas un tribunal au sens de l'article 47 de la Charte, et cette disposition n'étant donc pas d'application en l'espèce, les requérantes ne sauraient invoquer valablement le droit à un procès équitable à l'encontre du dispositif de résolution (voir, par analogie, arrêt du 11 mai 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, point 213).

359 Partant, le troisième grief relatif à une violation du droit à un recours effectif doit être rejeté.

360 Il s'ensuit que les premier et quatrième moyens doivent être rejetés comme non fondés.

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation de l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 et de l'article 32 de la directive 2014/59

361 Les requérantes font valoir que le CRU a violé l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 et l'article 32 de la directive 2014/59 et commis une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où les conditions prévues par ces dispositions pour adopter le dispositif de résolution n'étaient pas remplies. Elles relèvent que le problème de Banco Popular n'était pas un problème de solvabilité, mais de liquidité, de sorte que le dispositif de résolution n'était pas nécessaire.

362 À titre liminaire, il convient de relever que, le dispositif de résolution n'étant pas fondé sur l'article 32 de la directive 2014/59, le moyen est inopérant en ce qu'il est tiré d'une violation de cette disposition.

363 L'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 prévoit que le CRU n'adopte un dispositif de résolution que s'il estime que les conditions suivantes sont remplies :

« a) la défaillance de l'entité est avérée ou prévisible ;

b) compte tenu des délais requis et d'autres circonstances pertinentes, il n'existe aucune perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée, y compris des mesures prévues par un système de protection institutionnel, ou des mesures prudentielles, y compris des mesures d'intervention précoce ou la dépréciation ou la conversion d'instruments de fonds propres pertinents conformément à l'article 21, prises à l'égard de l' entité, empêchent sa défaillance dans un délai raisonnable ;

c) une mesure de résolution est nécessaire dans l'intérêt public en vertu du paragraphe 5. »

364 Le présent moyen se divise en substance en trois branches, correspondant à chacune des conditions prévues par l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014.

– Sur la première branche, relative à la première condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014

365 Les requérantes soutiennent que, étant donné que Banco Popular connaissait un problème de liquidité et non de solvabilité, elle n'était pas dans une situation de défaillance avérée ou prévisible, au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014.

366 Il convient de rappeler, premièrement, que, le 6 juin 2017, la BCE a réalisé une évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, après consultation du CRU, conformément à l'article 18, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement nº 806/2014. Dans cette évaluation, la BCE, prenant en compte, en particulier, les sorties excessives de dépôts, la rapidité avec laquelle la trésorerie avait été perdue par la banque et l'incapacité de celle-ci à générer d'autres liquidités, a considéré qu'il existait des éléments objectifs indiquant que Banco Popular ne serait probablement pas en mesure dans un proche avenir de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance. La BCE a conclu que la défaillance de Banco Popular était réputée avérée ou, en tout état de cause, prévisible dans un proche avenir, conformément à l'article 18, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014.

367 Deuxièmement, par lettre du 6 juin 2017, le conseil d'administration de Banco Popular a informé la BCE qu'il était arrivé à la conclusion que la banque était en situation de défaillance prévisible.

368 Contrairement à ce que prétendent les requérantes, cette conclusion du conseil d'administration de Banco Popular ne saurait être écartée comme étant dénuée de pertinence au motif que les membres du conseil d'administration de Banco Popular ont accepté, face à la menace d'engager leur responsabilité personnelle et d'être sanctionnés par la BCE, de déclarer formellement la prétendue défaillance de la banque à la demande du CRU. En effet, en l'absence de tout indice concret, il convient de rejeter cet argument comme étant purement spéculatif.

369 Dans sa lettre à la BCE du 6 juin 2017, Banco Popular se réfère à la notification faite à la BCE en application de l'article 414 du règlement nº 575/2013 concernant la violation des exigences minimales en matière de couverture des besoins de liquidité et renvoie à l'évaluation effectuée par son conseil d'administration, figurant en annexe, selon laquelle Banco Popular était en situation de défaillance et aux informations et aux analyses sur lesquelles ce dernier s'est fondé pour arriver à cette conclusion.

370 Dans cette lettre, il est indiqué :

« Conformément à l'article 21.4 de la loi 11/2015 et aux articles 45 et 46 du règlement délégué (UE) 2016/1075 [de la Commission, du 23 mars 2016, complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation précisant le contenu des plans de redressement, des plans de résolution et des plans de résolution de groupe, les critères minimaux que l'autorité compétente doit prendre en compte pour évaluer les plans de redressement et les plans de redressement de groupe, les conditions préalables à un soutien financier de groupe, les exigences relatives à l'indépendance des évaluateurs, les conditions de la reconnaissance contractuelle des pouvoirs de dépréciation et de conversion, les exigences de procédure et de contenu concernant les notifications et l'avis de suspension ainsi que le fonctionnement des collèges d'autorités de résolution (JO 2016, L 184, p. 1)], Banco Popular notifie par la présente que son conseil d'administration a évalué que la banque était en situation de défaillance prévisible. »

371 Troisièmement, à l'article 2 du dispositif de résolution, le CRU a rappelé la conclusion de l'évaluation de la BCE et a conclu, à l'article 2.2, que, suivant l'évaluation de la BCE, la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014 était remplie.

372 Ainsi, en l'espèce, la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular a été constatée sur le fondement de l'article 18, paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014, selon lequel, aux fins du paragraphe 1, sous a), du même article, la défaillance d'une entité est réputée avérée ou prévisible si celle-ci se trouve dans la situation suivante :

« l'entité n'est pas en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance, ou il existe des éléments objectifs permettant de conclure que cela se produira dans un proche avenir ».

373 En premier lieu, il convient de relever que ni la BCE ni le CRU ne se sont fondés sur la situation prévue à l'article 18, paragraphe 4, sous b), du règlement nº 806/2014, selon laquelle la défaillance d'une entité est réputée avérée ou prévisible lorsque « l'actif de l'entité est inférieur à son passif, ou [lorsqu']il existe des éléments objectifs permettant de conclure que cela se produira dans un proche avenir ».

374 Ainsi, l'insolvabilité de l'entité n'est pas une condition à la constatation de la défaillance avérée ou prévisible sur le fondement de l'article 18, paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014 et, partant, n'est pas une condition à l'adoption d'un dispositif de résolution.

375 À cet égard, comme le relève le CRU, il ressort du considérant 57 du règlement nº 806/2014 que :

« La décision de soumettre une entité à une procédure de résolution devrait intervenir avant que l'entité financière ne devienne insolvable au regard de son bilan et ne voie se tarir tous ses fonds propres. La procédure devrait être engagée une fois qu'il a été établi qu'une entité est en situation de défaillance avérée ou prévisible et qu'aucune autre mesure de nature privée ne pourrait empêcher cette défaillance dans un délai raisonnable. [...] »

376 Dès lors, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, l'insolvabilité de Banco Popular ne constituait pas la seule hypothèse dans laquelle celle-ci pouvait être considérée dans une situation de défaillance avérée ou prévisible au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014.

377 La situation prévue à l'article 18, paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014 n'exigeant pas que l'entité concernée soit insolvable, les arguments des requérantes visant à démontrer que Banco Popular était solvable à la date du dispositif de résolution sont inopérants. En effet, le fait qu'une entité soit solvable au regard de son bilan n'implique pas qu'elle dispose d'une trésorerie suffisante, à savoir des fonds disponibles pour s'acquitter de ses dettes ou de ses autres engagements arrivant à échéance.

378 Il en ressort également que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, l'affirmation figurant dans la valorisation 1, selon laquelle Banco Popular était solvable avec un actif net de plus de 8,4 milliards d'euros, n'est pas en contradiction avec le constat selon lequel Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible. Ce dernier constat résultant de l'évaluation de la BCE, et non de la valorisation 1 ou de la valorisation 2, l'argument des requérantes selon lequel ces valorisations seraient contradictoires en ce qui concerne la situation de solvabilité de Banco Popular est également inopérant.

379 En second lieu, il y a lieu de relever que les requérantes admettent que Banco Popular avait des problèmes de liquidité à la date du dispositif de résolution. En outre, elles ne soulèvent aucun argument visant à contester que Banco Popular était, à la date du dispositif de résolution, dans la situation visée à l'article 18, paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014, à savoir que Banco Popular ne serait probablement pas en mesure dans un proche avenir de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance.

380 À cet égard, il convient de relever que, dans le considérant 23 du dispositif de résolution, le CRU, en se référant à l'évaluation effectuée par la BCE, a constaté que la situation de trésorerie de Banco Popular s'était détériorée de manière significative depuis octobre 2016, en raison de retraits de dépôts sur tous les segments de clientèle. Il en a déduit que la banque ne disposait pas de suffisamment d'options pour rétablir sa position de liquidité afin de s'assurer qu'elle serait en position stable pour s'acquitter de ses obligations à échéance.

381 Dans le dispositif de résolution, le CRU a énuméré les différents événements ayant conduit, depuis février 2017, à une détérioration rapide de la position de liquidité de Banco Popular. Le CRU fait notamment référence à la publication, en février 2017, du rapport annuel de 2016 de Banco Popular annonçant une perte consolidée de 3,485 milliards d'euros, un besoin de provisions exceptionnelles pour un montant de 5,7 milliards d'euros et la nomination d'un nouveau président, ainsi qu'à la publication, en mai 2017, du rapport financier pour le premier trimestre 2017 annonçant des résultats moins bons que ceux attendus par le marché. Le CRU a mentionné les dégradations des notes de Banco Popular par différentes agences de notation en février, en avril et en juin 2017. Il a relevé également que la couverture médiatique négative continue sur les résultats financiers et sur le risque prétendument imminent de faillite ou d'illiquidité de Banco Popular avait entraîné une augmentation des retraits de dépôts.

382 De plus, le CRU a indiqué que, le 12 mai 2017, l'exigence de couverture des besoins de liquidité de Banco Popular était passée au-dessous du seuil minimal de 80 % fixé par l'article 460, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 575/2013 et que Banco Popular n'avait pas réussi à rétablir sa conformité avec cette limite à la date du dispositif de résolution.

383 L'article 412, paragraphe 1, du règlement nº 575/2013 définit l'exigence de couverture des besoins de liquidité ainsi :

« Les établissements détiennent des actifs liquides dont la valeur totale couvre les sorties de trésorerie moins les entrées de trésorerie en situation de tensions afin de garantir qu'ils conservent des coussins

de liquidité suffisants pour faire face à tout déséquilibre éventuel entre entrées et sorties de trésorerie en situation de tensions sévères pendant une période de trente jours. En période de tensions, les établissements peuvent utiliser leurs actifs liquides pour couvrir leurs sorties nettes de trésorerie. »

384 Comme le relève le CRU, ces différents éléments figurent dans les orientations de l'ABE, du 6 août 2015, relatives à l'interprétation des différentes situations dans lesquelles la défaillance d'un établissement est considérée comme avérée ou prévisible en vertu de l'article 32, paragraphe 6, de la directive 2014/59 (EBA/GL/2015/07) (ci-après les « orientations de l'ABE »).

385 Ces orientations, applicables dès le 1er janvier 2016, ont pour objet de fournir un ensemble d'éléments objectifs permettant de déterminer si une entité est en situation de défaillance avérée ou prévisible, conformément aux circonstances prévues à l'article 32, paragraphe 4, sous a) à c), de la directive 2014/59. Le libellé de l'article 32, paragraphe 4, sous c), de la directive 2014/59 est identique à celui de l'article 18, paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014.

386 L'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement nº 806/2014 prévoit que le CRU, le Conseil et la Commission mettent tout en œuvre pour se conformer aux orientations et aux recommandations de l'ABE ayant trait aux tâches susceptibles d'être exécutées par ces organes.

387 Selon les orientations de l'ABE, un établissement doit être considéré en situation de défaillance avérée ou prévisible, au sens de l'article 32, paragraphe 4, sous c), de la directive 2014/59, s'il enfreint les exigences réglementaires en matière de liquidité, s'il n'est pas en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance ou s'il existe des éléments objectifs permettant de conclure que cela se produira dans un proche avenir.

388 Parmi les éléments à prendre en compte, les orientations de l'ABE mentionnent, notamment, premièrement, tout évènement défavorable important affectant l'évolution de la position de liquidité de l'établissement et la viabilité de son profil de financement ainsi que sa capacité à respecter les exigences minimales de liquidité prévues par le règlement nº 575/2013 et les exigences supplémentaires imposées en vertu de l'article 105 de ce règlement ou de toute exigence minimale nationale de liquidité ; deuxièmement, toute évolution défavorable importante des obligations actuelles et futures de l'établissement, dont l'évaluation doit tenir compte, le cas échéant, des sorties de liquidités attendues et exceptionnelles, y compris tout signe de potentiels retraits massifs auprès des banques ; troisièmement, tout évènement susceptible de fortement nuire à la réputation de l'établissement, en particulier tout déclassement significatif de sa note de crédit par une ou plusieurs agences de notation engendrant des sorties de capitaux importantes ou l'incapacité de renouveler le financement ou l'activation de facteurs de déclenchement contractuels en fonction des notes externes.

389 Les différents éléments pris en considération par la BCE et le CRU, conformément aux orientations de l'ABE, par ailleurs non contestés par les requérantes, ont permis de conclure que Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible, au sens de l'article 18, paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014, à la date de l'adoption du dispositif de résolution.

390 Il en ressort que le CRU n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014 était remplie.

391 Partant, il y a lieu de rejeter la première branche.

– *Sur la deuxième branche, relative à la deuxième condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014*

392 Les requérantes soutiennent que, pour un problème de liquidité, il n'y avait pas lieu de recourir au dispositif de résolution, dans la mesure où il existait d'autres solutions plus proportionnées. L'adoption de mesures d'intervention précoce aurait permis de rétablir la confiance, la stabilité et la valeur de Banco Popular. Dès lors, la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014 ne serait pas remplie. L'impossibilité de recourir à des mesures d'intervention précoce ou à des mesures de nature privée, qui auraient évité la résolution, n'aurait pas été justifiée.

393 À l'article 3 du dispositif de résolution, le CRU, prenant en compte l'évaluation de la BCE, a conclu qu'il n'existait pas de mesure alternative susceptible d'empêcher la défaillance de Banco Popular dans un délai raisonnable et que la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014 était remplie.

394 Plus particulièrement, à l'article 3.2 du dispositif de résolution, le CRU a indiqué qu'il n'y avait aucune perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée puissent empêcher la défaillance de Banco Popular. L'absence de telles mesures pouvait être déduite, notamment, des circonstances suivantes :

– la banque elle-même aurait reconnu dans une lettre adressée à la BCE le 6 juin 2017 être en situation de défaillance prévisible ;

– la procédure de vente privée n'avait pas abouti à un résultat positif dans un délai qui aurait permis à la banque de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance ;

– il était peu probable que la banque soit en mesure de mobiliser suffisamment de liquidités supplémentaires par le biais de transactions sur le marché ou d'opérations de la banque centrale ni par le biais des mesures prévues dans son fonds de réserve et ses plans de relance dans les délais nécessaires ;

– un apport urgent de liquidités aurait été insuffisant au regard de la rapidité de la détérioration de la position de liquidité.

395 En outre, à l'article 3.3 du dispositif de résolution, mentionné au point 287 ci-dessus, le CRU a estimé qu'il n'y avait aucune perspective raisonnable que des mesures prudentielles, y compris des mesures d'intervention précoce, puissent empêcher la défaillance de Banco Popular.

396 À l'article 3.4 du dispositif de résolution, le CRU a considéré qu'il n'y avait également aucune perspective raisonnable que l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres, conformément à l'article 21 du règlement nº 806/2014, empêche la défaillance de Banco Popular dans un délai raisonnable. En particulier, le CRU a estimé que, étant donné que Banco Popular était dans une situation de défaillance avérée ou prévisible en raison de sa position de liquidité, la dépréciation et la conversion du capital ne seraient pas suffisantes pour rétablir la situation de liquidité de la banque.

397 Il en ressort que le CRU a justifié, dans le dispositif de résolution, les raisons pour lesquelles des mesures alternatives prudentielles, y compris des mesures d'intervention précoce, ou de nature privée n'étaient pas envisageables. Les requérantes ne soulèvent aucun argument de nature à remettre en cause cette conclusion.

398 Premièrement, les requérantes font valoir qu'il existait une solution prudentielle empêchant la défaillance de Banco Popular au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014, résultant de l'apport urgent de liquidités autorisé par la Banque d'Espagne et la BCE, le 5 juin 2017, lequel aurait permis de couvrir les besoins de liquidités de Banco Popular.

399 Il y a lieu de relever que, le 6 juin 2017, dans son évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, la BCE a considéré que, alors que Banco Popular avait développé diverses mesures génératrices de liquidités supplémentaires au cours des dernières semaines précédentes et commencé à les mettre en œuvre, l'ampleur des flux entrants réalisés et encore attendus était insuffisante pour remédier à la détérioration de la position de liquidité de Banco Popular à la date de cette évaluation. La BCE a indiqué que, même avec le recours à l'apport urgent de liquidités pour lequel le conseil des gouverneurs de la BCE n'avait pas émis d'objections le 5 juin 2017, la situation de trésorerie à cette date ne suffisait pas pour garantir la capacité de Banco Popular à faire face à ses engagements au plus tard le 7 juin 2017.

400 Au considérant 26, sous c), du dispositif de résolution, le CRU a constaté que Banco Popular avait reçu un premier apport urgent de liquidités le 5 juin 2017, à la suite de l'absence d'objection de la BCE, mais que la Banque d'Espagne n'avait pas été en mesure de lui accorder un apport urgent de liquidités supplémentaire.

401 À cet égard, il convient de noter que, dans une lettre du 5 juin 2017, la Banque d'Espagne a demandé à la BCE son accord pour octroyer un apport urgent de liquidités à Banco Popular pour faire face à la sévère crise de liquidité dont souffrait cette dernière. Or, dès le même jour, la Banque d'Espagne a adressé une nouvelle lettre à la BCE contenant une demande d'extension de l'apport urgent de liquidités en faveur de Banco Popular, cette dernière l'ayant informée de mouvements de liquidités extrêmement importants. Ces deux courriers transmis le même jour à la BCE révèlent la rapidité avec laquelle la situation de liquidité de Banco Popular s'était détériorée.

402 Le CRU a ainsi constaté, à l'article 3.2, sous d), du dispositif de résolution, qu'un apport urgent de liquidités aurait été insuffisant au regard de la rapidité de la détérioration de la position de liquidité de Banco Popular.

403 Il y a lieu de relever que, le lendemain de ce premier apport urgent de liquidités, soit le 6 juin 2017, en raison de l'ampleur et de la rapidité des retraits de liquidités, la BCE et le conseil d'administration de Banco Popular ont conclu que la banque ne serait plus en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance le 7 juin. Ainsi, la défaillance de Banco Popular ayant été constatée, un apport urgent de liquidités supplémentaire n'était plus envisageable.

404 En outre, comme le soutient le CRU, il ne joue aucun rôle dans la fourniture d'un apport urgent de liquidités qui relève de la compétence des banques centrales nationales.

405 Dès lors, dans le dispositif de résolution, le CRU n'a pu que constater, d'une part, que la BCE, dans son évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, avait estimé que l'apport urgent de liquidités qu'elle avait approuvé n'aurait pas permis de résoudre la crise de liquidité de Banco Popular et, d'autre part, que la Banque d'Espagne n'avait pas accordé d'apport urgent de liquidités supplémentaire à Banco Popular.

406 Il en ressort que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, un apport urgent de liquidités ne constituait pas une mesure alternative à la résolution.

407 Deuxièmement, les requérantes soutiennent que l'octroi de l'intégralité de l'apport urgent de liquidités autorisé initialement par la BCE aurait permis à Banco Popular de faire face à ses besoins immédiats de liquidité afin de mettre en œuvre d'autres mesures de nature privée, telles que des ventes d'actifs.

408 Il suffit de relever que, dans la mesure où il a été constaté que Banco Popular ne pouvait pas bénéficier d'un apport urgent de liquidités supplémentaire, les ventes d'actifs mentionnées par les requérantes, en ce qu'elles auraient été subordonnées à l'octroi de cet apport, ne constituaient donc pas des mesures alternatives à la résolution.

409 En tout état de cause, il convient de constater que les requérantes semblent ne pas tenir compte du fait que, le 6 juin 2017, la détérioration de la position de liquidité de Banco Popular était telle que des mesures urgentes devaient être adoptées. En outre, les requérantes n'ont pas démontré que les mesures alternatives qu'elles invoquent, consistant dans des ventes d'actifs, telles que la vente de Totalbank ou de WiZink, auraient pu intervenir dans un délai assez court pour permettre à Banco Popular de trouver les liquidités suffisantes pour faire face à ses engagements le 7 juin 2017.

410 Comme le souligne le CRU, de telles ventes d'actifs, qui n'en étaient qu'à un stade préparatoire, n'auraient pu être conclues avant plusieurs semaines. Dès lors, à supposer même, comme le soutiennent les requérantes, qu'un apport urgent de liquidités supplémentaire aurait été accordé à Banco Popular jusqu'au 21 juin 2017, de telles ventes n'auraient pu être conclues dans ce délai.

411 À cet égard, il convient également de relever que la BCE a estimé qu'il n'existait pas de mesures de surveillance ou d'intervention précoce disponibles permettant de rétablir la situation de trésorerie de Banco Popular de manière immédiate et lui assurant suffisamment de temps pour mettre en œuvre une transaction d'entreprise ou une autre solution.

412 En outre, le président de Banco Popular, lorsqu'il a annoncé en avril 2017 le lancement d'une procédure de vente privée de la banque afin de faire face aux risques de faillite, a de fait reconnu que des ventes d'actifs ne constituaient plus des mesures suffisantes pour remédier aux difficultés de Banco Popular.

413 Enfin, les requérantes n'expliquent pas, à supposer même que ces ventes d'actifs aient pu avoir lieu dans un délai suffisamment bref pour générer de nouvelles liquidités, de quelle manière de telles mesures auraient permis d'endiguer les retraits de dépôts et, partant, d'interrompre les fuites de liquidités et de rétablir la viabilité de Banco Popular à long terme.

414 Troisièmement, les requérantes font valoir que d'autres mesures de nature privée auraient permis de résoudre les problèmes de liquidité de Banco Popular. À cet égard, elles invoquent deux lettres dans lesquelles la Barclays Bank et la Deutsche Bank auraient indiqué, les 3 et 5 juin 2017, qu'elles étaient disposées à assurer une augmentation de capital de Banco Popular de 4 milliards d'euros.

Selon les requérantes, il était possible de reporter le dispositif de résolution au week-end suivant le 7 juin 2017, dans la mesure où le CRU aurait pu accorder un prêt à Banco Popular par l'intermédiaire du FRU, sur le fondement de l'article 76, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014, pour lui permette de tenir jusqu'à la clôture des marchés le vendredi.

415 Il suffit de relever que les lettres mentionnées par les requérantes ne contiennent aucun engagement ferme de la Barclays Bank ou de la Deutsche Bank de participer à une augmentation de capital de Banco Popular, mais reflètent de simples discussions sur une potentielle augmentation de capital future. Ces lettres révèlent que, à la date de leur envoi, le projet d'augmentation de capital de Banco Popular n'en était encore qu'à un stade d'élaboration très précoce.

416 Ainsi, dans sa lettre du 3 juin 2017 à Banco Popular, la Barclays Bank fait uniquement référence à des discussions récentes concernant une augmentation de capital dont le but serait, pour Banco Popular, de couvrir ses besoins de provisionnement supplémentaires et d'atteindre des niveaux de capital significativement plus élevés, afin d'atténuer les défis découlant d'une exposition particulière en matière immobilière et d'autres actifs non performants auxquels elle devait faire face. Ainsi, dans cette lettre, d'une part, rien n'indique que la Barclays Bank était disposée à participer à cette augmentation de capital et, d'autre part, cette dernière ne mentionne pas la crise de liquidité à laquelle Banco Popular était confrontée et ne propose aucune solution visant à y remédier.

417 Dans sa lettre du 5 juin 2017 à Banco Popular, la Deutsche Bank fait uniquement mention de son intérêt à assurer 50 % d'une possible augmentation de capital de 4 milliards d'euros. La Deutsche Bank indique seulement qu'« il y a évidemment certaines conditions, mais [que] la lettre est fondée sur notre conviction que, dans des circonstances que nous pensons pouvoir être satisfaites de manière réaliste, une augmentation [de capital] pourrait être réalisée qui stabiliserait la banque ». Dès lors, cette lettre ne saurait être interprétée comme contenant un engagement ferme de la Deutsche Bank et elle ne concerne pas une solution visant à résoudre la crise de liquidité de Banco Popular.

418 En outre, l'argument des requérantes repose sur l'hypothèse purement théorique selon laquelle ces augmentations de capital auraient pu se concrétiser dans un délai suffisamment bref pour permettre un apport de liquidités quelques jours après le 7 juin. Il convient de relever que les requérantes n'expliquent pas de quelle manière cette augmentation de capital aurait été en mesure d'endiguer les fuites de dépôts et de restaurer la position de liquidité de Banco Popular à long terme.

419 Quant à l'argument relatif à la possibilité pour le FRU d'accorder un prêt à Banco Popular, il suffit de constater que, en vertu de l'article 76, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014, dans le cadre du dispositif de résolution, lors de l'utilisation des instruments de résolution, le CRU peut recourir au FRU uniquement dans la mesure nécessaire à l'application effective des instruments de résolution aux fins, notamment, d'accorder des prêts à l'établissement soumis à une procédure de résolution. Il en ressort clairement que cette possibilité ne peut être envisagée que dans le cadre d'une mesure de résolution et ne constitue en aucun cas une mesure alternative à celle-ci.

420 Quatrièmement, les requérantes soutiennent que le remplacement des membres de l'organe de direction de Banco Popular par la BCE aurait été efficace pour résoudre la crise de liquidité en transmettant une image de confiance aux marchés, aux clients et aux créanciers de la banque.

421 À supposer même qu'il soit admis qu'un remplacement des dirigeants de Banco Popular ait pu restaurer une image de confiance de la banque, cela ne saurait être considéré comme une solution alternative ayant permis d'arrêter immédiatement la fuite des dépôts ou de fournir des liquidités nécessaires aux retraits de dépôts qui se seraient poursuivis, et donc de répondre aux besoins de liquidités de Banco Popular dans un court délai.

422 Il y a également lieu de relever que, dans son évaluation sur la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular, la BCE a considéré que les mesures qui étaient à sa disposition en sa qualité d'autorité de surveillance, parmi lesquelles celles prévues par les articles 27 à 29 de la directive 2014/59 permettant notamment d'exiger la destitution de la direction générale et de l'organe de direction de la banque, ne pouvaient assurer que Banco Popular serait en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à échéance, étant donné l'ampleur et le rythme de la détérioration de la liquidité observée.

423 Il s'ensuit que les requérantes n'ont pas établi que les mesures alternatives qu'elles invoquent auraient pu permettre de rétablir la position de liquidité de Banco Popular dans un délai suffisamment court et qu'elles n'ont donc pas démontré que le CRU avait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'il n'existait pas de mesures alternatives à la résolution susceptibles d'empêcher la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular le 6 juin 2017.

424 Par ailleurs, s'agissant de l'argument des requérantes selon lequel la BCE et le CRU avaient décidé de vendre Banco Popular à Banco Santander dès le mois de mai 2017, il suffit de constater qu'il est inopérant s'agissant de l'appréciation de la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 806/2014 et que, par ailleurs, cet argument est purement spéculatif.

425 Il en ressort que le CRU n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 806/2014 était remplie.

426 Partant, il y a lieu de rejeter la deuxième branche.

– Sur la troisième branche, relative à la troisième condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 806/2014

427 Les requérantes soutiennent que l'intérêt public n'exigeait pas l'adoption du dispositif de résolution dans la mesure où il existait des mesures plus proportionnées qui auraient permis de remédier à la crise de liquidité de Banco Popular en évitant la confiscation du droit de propriété des actionnaires, et donc que le dispositif de résolution ne remplit pas la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 806/2014.

428 Il convient de rappeler que l'article 18, paragraphe 5, du règlement n° 806/2014 prévoit que, aux fins du paragraphe 1, sous c), de cet article, une mesure de résolution est considérée comme étant dans l'intérêt public si elle est nécessaire pour atteindre, par des moyens proportionnés, un ou plusieurs des objectifs de la résolution visés à l'article 14 de ce règlement, alors qu'une liquidation de l'entité selon une procédure normale d'insolvabilité ne le permettrait pas dans la même mesure.

429 Les objectifs de la résolution, énumérés à l'article 14, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014, sont les suivants : assurer la continuité des fonctions critiques ; éviter les effets négatifs significatifs sur la stabilité financière, notamment en prévenant la contagion ; protéger les ressources de l'État par une réduction maximale du recours à un soutien financier public exceptionnel ; protéger les déposants ainsi que les investisseurs ; protéger les fonds et les actifs des clients.

430 Le respect de la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 806/2014 suppose de vérifier que les objectifs visés à l'article 14 de ce règlement seront mieux atteints par une mesure de résolution que par la liquidation de l'entité.

431 En l'espèce, à l'article 4.1 du dispositif de résolution, le CRU a conclu que la résolution sous la forme de l'instrument de cession des activités était nécessaire dans l'intérêt public au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous c), et paragraphe 5, du règlement nº 806/2014.

432 À l'article 4.2 du dispositif de résolution, le CRU a relevé que la résolution était nécessaire et proportionnée aux objectifs prévus à l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 806/2014, à savoir assurer la continuité des fonctions critiques et éviter les effets négatifs significatifs sur la stabilité financière notamment en prévenant la contagion, y compris aux infrastructures de marché, et en maintenant la discipline de marché. Il a indiqué que la liquidation de Banco Popular selon une procédure normale d'insolvabilité n'aurait pas permis d'atteindre ces objectifs dans la même mesure. Le CRU a ensuite procédé, à l'article 4.4 du dispositif de résolution, à une analyse à la lumière des objectifs de la résolution compte tenu des circonstances existant à cette date.

433 En particulier, à l'article 4.4.2 du dispositif de résolution, le CRU a expliqué qu'il avait conclu que la situation de Banco Popular entraînait un risque croissant d'effets négatifs significatifs sur la stabilité financière en Espagne, en se fondant sur différents éléments. Parmi ces éléments figuraient, premièrement, la taille et l'importance de Banco Popular, qui constituait la société mère du sixième groupe bancaire d'Espagne, avec un montant total des actifs de 147 milliards d' euros, et qui avait été désignée en 2017 par la Banque d'Espagne comme un établissement d'importance systémique. Le CRU a relevé notamment que Banco Popular était l'un des principaux acteurs du marché en Espagne, avec une part de marché significative dans le segment des petites et moyennes entreprises (PME) et qu'elle détenait une part de marché relativement élevée des dépôts (près de 6 %) et un grand nombre de clients de détail (environ 1,4 million) à travers toute l'Espagne. Deuxièmement, le CRU a pris en compte la nature de l'activité de Banco Popular, qui s'articulait autour des activités de banque commerciale et se concentrait principalement sur l'offre de financement, la gestion de l'épargne et les services aux particuliers, aux familles et aux entreprises (notamment les PME). Selon le CRU, la similitude du modèle d'entreprise de Banco Popular avec celui d'autres banques commerciales espagnoles pouvait contribuer au potentiel de contagion indirecte à ces banques, lesquelles pourraient être perçues comme devant faire face aux mêmes difficultés.

434 Il en ressort que le CRU a motivé dans quelle mesure la résolution de Banco Popular répondait notamment à l'objectif d'intérêt général visant à éviter les effets négatifs sur la stabilité financière, en particulier, en limitant l'effet de contagion.

435 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, au considérant 4 de la décision 2017/1246, approuvant le dispositif de résolution, la Commission a expressément indiqué être d'accord avec le dispositif de résolution et notamment avec les raisons que le CRU avait avancées pour justifier la nécessité d'une mesure de résolution dans l'intérêt public conformément à l'article 5 du règlement nº 806/2014.

436 Les arguments des requérantes ne sont pas de nature à remettre en cause l'appréciation du CRU concernant le respect de la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 806/2014.

437 Les requérantes soutiennent, en substance, que l'instrument de cession des activités était disproportionné au regard des mesures alternatives à la vente de Banco Popular mentionnées dans leur argumentation relative à la deuxième condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014, lesquelles auraient permis de résoudre la crise de liquidité sans porter atteinte à leur droit de propriété. Par cet argument, les requérantes contestent en réalité la proportionnalité de la mesure de résolution par rapport aux mesures alternatives invoquées au regard de l'atteinte portée à leur droit de propriété.

438 Par un autre argument, soulevé en réplique, elles ajoutent que le CRU n'explique pas pour quel motif l'instrument de cession des activités était la meilleure solution pour atteindre les objectifs de la résolution par rapport aux autres instruments de résolution visés par le règlement nº 806/2014.

439 Or, d'une part, les requérantes ne prétendent pas que le dispositif de résolution ne répond pas aux objectifs d'intérêt public prévus à l'article 14, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 806/2014, visant à protéger les fonctions critiques de Banco Popular et à préserver la stabilité financière.

440 D'autre part, les requérantes n'avancent aucun argument susceptible d'établir que ces objectifs auraient été atteints dans la même mesure si Banco Popular avait fait l'objet d'une liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité. La proportionnalité de la mesure de résolution au regard des mesures alternatives ou des autres instruments de résolution visés par le règlement nº 806/2014 n'est pas pertinente s'agissant de l'application de la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 806/2014.

441 Il en ressort que le CRU n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 806/2014 était remplie.

442 Dès lors, il y a lieu de rejeter la troisième branche et, partant, le cinquième moyen dans son ensemble.

Sur le sixième moyen, tiré de la violation du principe de prudence dans le secteur bancaire

443 Les requérantes font valoir que, en ne mettant pas en œuvre des mesures d'intervention précoce, la BCE, en coordination avec le CRU, a violé le principe de prudence dans le secteur bancaire, en ce que la mise en œuvre de telles mesures aurait permis d'éviter l'adoption du dispositif de résolution. Les requérantes soutiennent, en substance, que l'adoption de mesures d'intervention précoce aurait permis d'éviter la crise de liquidité de Banco Popular qui a justifié l'adoption du

dispositif de résolution et la vente de Banco Popular à un tiers. Elles estiment que la mise en œuvre de telles mesures aurait modifié le contenu du dispositif de résolution ou aurait pu éviter son adoption.

444 À titre liminaire, il y a lieu de relever, d'une part, que ce moyen en ce qu'il est dirigé contre la BCE, au motif qu'elle n'aurait pas adopté de mesures d'intervention précoce, doit être rejeté comme irrecevable, cette dernière n'étant pas partie au présent litige.

445 D'autre part, par ce moyen, les requérantes invoquent la violation du principe de prudence dans le secteur bancaire. Dans la requête et lors de l'audience, elles ont fait valoir que ce principe découle du principe de précaution applicable dans le domaine de l'environnement.

446 Cependant, il y a lieu de rappeler que, si l'article 191, paragraphe 2, TFUE prévoit que la politique de l'environnement est fondée, notamment, sur le principe de précaution, ce principe a également vocation à s'appliquer dans le cadre d'autres politiques de l'Union, en particulier de la politique de protection de la santé publique ainsi que lorsque les institutions de l'Union adoptent, au titre de la politique agricole commune ou de la politique du marché intérieur, des mesures de protection de la santé humaine (voir arrêt du 1er octobre 2019, Blaise e.a., C-616/17, EU:C:2019:800, point 41 et jurisprudence citée).

447 Ce principe implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (voir arrêt du 1er octobre 2019, Blaise e.a., C-616/17, EU:C:2019:800, point 43 et jurisprudence citée ; arrêt du 6 mai 2021, Bayer CropScience et Bayer/Commission, C-499/18 P, EU:C:2021:367, point 80).

448 Or, il suffit de constater que les requérantes n'expliquent pas comment le principe de précaution, tel qu'il est défini par la jurisprudence, s'applique dans le secteur bancaire.

449 Il convient donc d'examiner ce moyen en ce que les requérantes reprochent au CRU de ne pas avoir adopté de mesures d'intervention précoce qui auraient permis d'éviter la crise de liquidité de Banco Popular. À cet égard, les requérantes soutiennent que l'adoption de mesures d'intervention précoce ou d'autres mesures visées à l'article 13 du règlement nº 806/2014, dans le règlement nº 1024/2013 et aux articles 27 à 29 de la directive 2014/59 aurait évité la crise engendrée par la résolution. Elles soutiennent que, dans les mois qui ont précédé la résolution de Banco Popular, le CRU n'a adopté aucune mesure efficace et a laissé la situation se détériorer, ce qui a conduit à la résolution d'une banque solvable pour un problème de liquidité.

450 Les requérantes énumèrent certaines mesures d'intervention précoce qui auraient été appropriées au cas de Banco Popular et qui auraient permis, selon elles, de remédier à la détérioration de la situation de la banque. Elles invoquent la scission de la banque en une banque assainie et une structure de défaisance, l'administration provisoire et le remplacement du conseil d' administration, le suivi de la position de liquidité et la limitation rapide de l'endettement, un apport de liquidité dans le but de gagner du temps afin de permettre une procédure concurrentielle de vente et, enfin, la négociation du redressement financier avec les créanciers.

451 Tout d'abord, il convient de relever que l'article 18, paragraphe 3, du règlement nº 806/2014 prévoit que l'adoption préalable d'une mesure d'intervention précoce en vertu de l'article 16 du règlement nº 1024/2013, de l'article 27, paragraphe 1, ou des articles 28 ou 29 de la directive 2014/59 ou de l'article 104 de la directive 2013/36 n'est pas une condition pour prendre une mesure de résolution.

452 Ensuite, il y a lieu de relever que l'article 13 du règlement nº 806/2014 relatif aux mesures d'intervention précoce prévoit, à son paragraphe 1, que la BCE ou les autorités compétentes nationales informent le CRU de toute mesure qu'elles imposent à un établissement ou à un groupe de prendre ou qu'elles prennent elles-mêmes en vertu de l'article 16 du règlement nº 1024/2013, de l'article 27, paragraphe 1, ou de l'article 28 ou 29 de la directive 2014/59, ou de l'article 104 de la directive 2013/36.

453 Il en ressort, comme le relève le CRU, soutenu par Banco Santander et le Royaume d'Espagne, que l'adoption des mesures d'intervention précoce ne relève pas de sa compétence mais de celle de la BCE et des autorités nationales compétentes.

454 À cet égard, il y a lieu de relever que les requérantes n'expliquent pas sur quel fondement juridique le CRU aurait pu adopter de telles mesures.

455 Dès lors, le CRU n'étant pas compétent pour adopter les mesures énumérées par les requérantes, elles ne sauraient lui reprocher de ne pas les avoir adoptées avant l'adoption du dispositif de résolution.

456 Enfin, comme le fait valoir le CRU, soutenu par la Commission, les arguments des requérantes ne sont pas susceptibles de remettre en cause la légalité du dispositif de résolution. En effet, l'adoption du dispositif de résolution doit être considérée comme justifiée dès lors que les conditions prévues par le règlement nº 806/2014 sont remplies, en particulier les conditions prévues à l'article 18 de ce règlement. La circonstance que des mesures auraient pu être adoptées de manière préventive, afin de remédier aux difficultés de Banco Popular, est inopérante aux fins de l'appréciation de la légalité du dispositif de résolution, dès lors qu'il est établi que les conditions prévues par l'article 18 du règlement nº 806/2014 étaient remplies à la date de son adoption.

457 Par ailleurs, il y a lieu de constater que ce moyen repose sur des allégations purement spéculatives et non étayées selon lesquelles, si des mesures d'intervention précoce ou d'autres mesures préventives avaient été adoptées, la crise de liquidité de Banco Popular aurait été évitée et le dispositif de résolution n'aurait pas été nécessaire ou aurait eu un contenu différent.

458 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 28 mai 2021, d'une part, les requérantes ont présenté une nouvelle offre de preuve, au titre de l'article 85, paragraphe 3, du règlement de procédure, portant sur deux articles de presse, publiés sur Internet le 27 mai 2021, mentionnant des courriels du président du FROB au CRU concernant les déclarations de la présidente du CRU lors de son entretien à la chaîne de télévision Bloomberg et, d'autre part, elles ont demandé au Tribunal d'ordonner au CRU de produire ces courriels au titre d'une mesure d'organisation de la procédure. Les requérantes font valoir que ces documents, visant à établir l'existence de fuites et l'influence qu'elles ont eu sur la perte de liquidités de Banco Popular, viennent au soutien de leur sixième moyen. À cet égard, les requérantes font référence au point 83 de la requête, auquel elles ont affirmé que les déclarations de la présidente du CRU ont provoqué la panique parmi les clients de Banco Popular et provoqué la chute de sa valeur boursière et que ce « comportement [était] incompatible avec l'idée de prudence la plus élémentaire ».

459 Or, il ne saurait être déduit de cette unique phrase figurant au point 83 de la requête que les requérantes ont soulevé, dans le présent moyen, des arguments visant à reprocher au CRU les déclarations faites par sa présidente. D'une part, il ressort clairement de l'intitulé de ce moyen dans la requête et des arguments soulevés que les requérantes reprochent uniquement au CRU de ne pas avoir adopté d'autres mesures, y compris des mesures d'intervention précoce, ce qui aurait permis d'éviter l'adoption du dispositif de résolution. D'autre part, les requérantes ne développent aucune argumentation concernant les déclarations de la présidente du CRU et, par cette phrase, n'expliquent pas quelle disposition ou quel principe aurait été violé par le CRU. En outre, il y a lieu de relever que les requérantes n'ont pas développé d'argumentation sur ce point dans le sixième moyen au stade de la réplique.

460 Il y a donc lieu de considérer que, dans la mesure où ils concernent les déclarations de la présidente du CRU, les articles de presse fournis par les requérantes et les courriels du président du FROB dont elles demandent la production dans leur lettre du 28 mai 2021 ne sont pas pertinents.

461 Partant, il y a lieu de rejeter le sixième moyen comme étant en partie irrecevable et en partie non fondé.

Sur le septième moyen, tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime

462 Les requérantes font valoir que différentes circonstances préalables à l'adoption du dispositif de résolution étaient de nature à établir leur confiance légitime dans le fait que Banco Popular ne ferait pas l'objet d'une résolution.

463 S'agissant du principe de protection de la confiance légitime, il ressort d'une jurisprudence constante que le droit de se prévaloir de ce principe suppose que des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, ont été fournies à l'intéressé par les autorités compétentes de l'Union. En effet, ce droit appartient à tout justiciable à l'égard duquel une institution, un organe ou un organisme de l'Union, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître à son égard des espérances fondées (voir arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 62 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2020, Conseil e.a./K. Chrysostomides & Co. e.a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P et C-604/18 P, EU:C:2020:1028, point 178 et jurisprudence citée).

464 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, si le principe de protection de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de l'Union, les opérateurs économiques ne sont pas fondés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union, et cela spécialement dans un domaine comme celui des aides d'État dans le secteur bancaire, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique (voir arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 66 et jurisprudence citée).

465 Cette jurisprudence est transposable à la situation d'une banque faisant l'objet d'une mesure de résolution (voir, par analogie, arrêt du 16 décembre 2020, Conseil e.a./K. Chrysostomides & Co. e.a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P et C-604/18 P, EU:C:2020:1028, points 181 et 182). En effet, dans le secteur bancaire, du fait, comme le relève la Cour, de la constante adaptation en fonction des variations de la situation économique, les actionnaires et les créanciers d'une entité ne sauraient prétendre avoir une quelconque confiance légitime dans le fait que cette entité ne se trouverait pas à l'avenir dans une situation justifiant l'application d'une mesure de résolution. Ils

ne sauraient non plus prétendre que le CRU serait en mesure de leur fournir une assurance qu'une banque, qui serait amenée à remplir les conditions prévues par l'article 18 du règlement nº 806/2014, ne ferait pas l'objet d'une mesure de résolution.

466 Les requérantes, en qualité d'actionnaires ou de créanciers de Banco Popular, ne sauraient donc faire valoir que le CRU a violé le principe de protection de la confiance légitime en adoptant le dispositif de résolution.

467 En tout état de cause, il y a lieu de considérer qu'aucune des circonstances invoquées par les requérantes ne justifient l'application du principe de protection de la confiance légitime.

468 Premièrement, les requérantes font valoir l'existence d'une confiance légitime fondée sur le considérant 13 du règlement nº 806/2014 qui prévoit que « [p]our restaurer la confiance dans le secteur bancaire et sa crédibilité, la BCE procède actuellement à une évaluation complète du bilan de chaque banque faisant l'objet d'une surveillance directe » et que « [c]ette évaluation devrait garantir à l'ensemble des parties prenantes que les banques couvertes par le MSU et, partant, relevant du MRU, sont foncièrement saines et dignes de confiance ». La BCE devrait exercer ses compétences, en coopération avec le CRU, dans le but de garantir la solvabilité et la solidité des établissements de crédit soumis à sa surveillance.

469 Il suffit de relever que ce considérant du règlement nº 806/2014 est relatif à l'évaluation effectuée par la BCE dans le cadre de la mise en place du MSU. Considérer, à l'instar des requérantes, que toute banque faisant l'objet d'une surveillance par la BCE est garantie comme étant définitivement « saine et digne de confiance » et ne fera pas l'objet d'une mesure de résolution reviendrait à priver le règlement nº 806/2014 de tout effet utile.

470 Deuxièmement, les requérantes invoquent les résultats des tests de résistance de Banco Popular de 2014 et de 2016 ainsi que les résultats du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels *(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)* de novembre 2016, effectué par la BCE, pour faire valoir une attente raisonnable que l'établissement était stable et solvable et qu'il n'existait pas de risque qu'il fasse l'objet d'une résolution.

471 À cet égard, il suffit de constater que les éléments invoqués par les requérantes concernent la situation de Banco Popular à une date donnée, antérieure de plusieurs mois à la date de l'adoption du dispositif de résolution. Ainsi, le test de résistance de 2016 de Banco Popular a été publié en juillet 2016 et les résultats du SREP de novembre 2016 effectués par la BCE ont pour date de référence le 31 décembre 2015. Ces éléments ne sauraient être considérés comme donnant des indications sur l'évolution financière future de Banco Popular. Ils ne sauraient être considérés comme conférant aux requérantes une attente légitime dans le fait que Banco Popular ne serait pas dans le futur en situation de défaillance avérée ou prévisible. En outre, il y a lieu de rappeler que, en l'espèce, la situation de liquidité de Banco Popular s'est détériorée postérieurement à ces résultats, à compter de février 2017. En particulier, il convient de rappeler que, le 12 mai 2017, Banco Popular ne respectait plus l'exigence de couverture des besoins de liquidité minimale requise. Ces éléments ne sauraient en tout état de cause constituer des garanties précises, inconditionnelles et concordantes émanant d'une institution de l'Union, selon lesquelles Banco Popular ne ferait pas l'objet à l'avenir d'une mesure de résolution.

472 Troisièmement, les requérantes invoquent le fait que la BCE a autorisé, en 2017, le remboursement partiel d'une émission de dette subordonnée de Banco Popular pour un montant de 400 000 euros. Elles estiment que tout investisseur rationnel était porté à croire que, si Banco Popular présentait des problèmes de solvabilité ou de liquidité, la BCE se serait opposée à cette mesure.

473 Or, d'une part, ces faits ne constituent pas des assurances précises, au sens de la jurisprudence citée au point 463 ci-dessus, émanant du CRU, quant à la solidité financière de Banco Popular. D'autre part, les requérantes n'expliquent pas pour quels motifs ces faits auraient été de nature à conférer à tout investisseur avisé une confiance légitime dans la solvabilité ou la situation de liquidité de Banco Popular, alors même que ces investisseurs ne pouvaient ignorer que la situation de la banque s'était rapidement détériorée quelques mois avant l'adoption du dispositif de résolution. Ainsi, la publication, le 3 février 2017, du rapport annuel de 2016 de Banco Popular, celle, le 5 mai 2017, du rapport financier pour le premier trimestre 2017 ainsi que la dégradation de sa notation constituaient des éléments connus des investisseurs qui révélaient les difficultés de Banco Popular. En outre, entre les mois de février et de mai 2017, Banco Popular a fait l'objet d'une importante couverture médiatique rapportant la détérioration de sa situation financière.

474 Quatrièmement, les requérantes font valoir que l'absence de mise en œuvre par le CRU et la BCE de mesures d'intervention précoce les aurait légitimement conduites à croire que Banco Popular ne serait pas rapidement soumise à une mesure de résolution.

475 Il suffit de rappeler qu'il ressort de l'article 18, paragraphe 3, du règlement nº 806/2014 que l'adoption préalable de mesures d'intervention précoce n'est pas une condition pour prendre une mesure de résolution, ce que les requérantes reconnaissent expressément dans la réplique. Les requérantes ne pouvaient donc tirer aucune conséquence de l'absence de telles mesures.

476 Partant, il y a lieu de considérer que les requérantes ne sauraient valablement soutenir qu'elles disposaient de garanties émanant du CRU quant au fait qu'il n'adopterait pas de dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular. Il convient également de relever que les actionnaires de Banco Popular n'avaient pas l'assurance que, parmi les mesures de résolution adoptées par le CRU, certaines ne seraient pas susceptibles d'affecter leurs investissements.

477 Partant, le septième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le huitième moyen, tiré de la violation du droit de propriété et du principe de proportionnalité, consacrés par les articles 17 et 52 de la Charte

478 Les requérantes font valoir que le dispositif de résolution prive de manière disproportionnée les actionnaires de Banco Popular de leur droit de propriété en violation des articles 17 et 52 de la Charte.

479 Les requérantes font valoir que l'atteinte à leur droit de propriété était disproportionnée au regard de l'objectif de protection de la stabilité financière poursuivi par le CRU. Elles font valoir que, sous le prétexte de la protection de l'intérêt public et de la stabilité des marchés financiers, le CRU aurait privé les actionnaires de Banco Popular de leur droit de propriété de manière absolue, ce qui prouverait que l'exigence de proportionnalité n'a pas été satisfaite. Elles font valoir, en

substance, qu'il existait des mesures moins contraignantes que celle adoptée dans le dispositif de résolution et que ce dernier les a privées de leur droit de propriété sans les entendre au préalable et sans qu'aucune indemnisation leur soit versée.

480 Selon une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [voir arrêts du 30 avril 2019, Italie/Conseil (Quota de pêche de l'espadon méditerranéen), C-611/17, EU:C:2019:332, point 55 et jurisprudence citée, et du 6 mai 2021, Bayer CropScience et Bayer/Commission, C-499/18 P, EU:C:2021:367, point 166 et jurisprudence citée]. Ce principe est rappelé à l'article 5, paragraphe 4, TUE ainsi qu'à l'article 1er du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité UE et au traité FUE.

481 L'article 17, paragraphe 1, de la Charte prévoit :

« Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. »

482 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le droit de propriété garanti par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte n'est pas une prérogative absolue et son exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union. Par conséquent, ainsi qu'il ressort de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété, à la condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti (voir arrêt du 20 septembre 2016, Ledra Advertising e.a./Commission et BCE, C-8/15 P à C-10/15 P, EU:C:2016:701, points 69 et 70 et jurisprudence citée ; arrêts du 16 juillet 2020, Adusbef e.a., C-686/18, EU:C:2020:567, point 85, et du 23 mai 2019, Steinhoff e.a./BCE, T-107/17, EU:T:2019:353, point 100).

483 Il en ressort que le droit de propriété n'est pas un droit absolu, mais que, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, cité au point 205 ci-dessus, il peut faire l'objet de limitations si celles-ci sont prévues par les textes applicables, nécessaires à la poursuite d'un objectif général et proportionnées à cet objectif.

484 Les requérantes admettent que leur droit de propriété est susceptible de limitations et ne contestent pas que l'article 22 du règlement nº 806/2014 confère au CRU la possibilité de décider de la conversion et de la dépréciation des instruments de fonds propres de l'entité concernée dans le cadre de la résolution.

485 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il ressort, d'une part, du considérant 61 du règlement nº 806/2014 que les restrictions aux droits des actionnaires et des créanciers devraient être conformes aux principes énoncés à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et, d'autre part, du considérant 62 du même règlement que les atteintes aux droits de propriété ne devraient pas être disproportionnées.

486 Selon l'article 15, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014 relatif aux principes généraux régissant la résolution, les actionnaires de l'établissement soumis à une procédure de résolution sont les premiers à supporter les pertes.

487 À cet égard, la Cour a jugé, s'agissant des actionnaires des banques, que, selon le régime général applicable au statut des actionnaires des sociétés anonymes, ceux-ci assument pleinement le risque de leurs investissements (arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 73).

488 La Cour a estimé, dans le domaine des aides d'État, que, les actionnaires étant responsables des dettes de la banque à concurrence du capital social de celle-ci, le fait que les points 40 à 46 de la communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1er août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (« communication concernant le secteur bancaire ») (JO 2013, C 216, p. 1) exigent que, pour remédier au déficit de fonds propres d'une banque, préalablement à l'octroi d'une aide d'État, ces actionnaires contribuent à absorber les pertes subies par celle-ci dans la même mesure qu'en l'absence d'une telle aide d'État ne saurait être considéré comme affectant leur droit de propriété (arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 74).

489 Il y a lieu de considérer, par analogie, que l'exercice du pouvoir de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres de Banco Popular dont étaient titulaires les requérantes, dans le dispositif de résolution, est la conséquence du fait que les actionnaires d'une entité doivent supporter les risques inhérents à leurs investissements et du fait que, cette entité faisant l'objet d'une mesure de résolution en raison de sa défaillance, ils doivent en supporter les conséquences économiques.

490 À cet égard, le Tribunal a déjà jugé qu'une mesure consistant dans la réduction de la valeur nominale des actions d'une banque chypriote était proportionnée à l'objectif poursuivi par cette mesure. Il a, tout d'abord, relevé que cette mesure visait à contribuer à la recapitalisation de la banque et qu'elle était apte à contribuer à l'objectif consistant à assurer la stabilité du système financier chypriote et de la zone euro dans son ensemble. Ensuite, il a constaté que cette mesure n'excédait pas les limites de ce qui était approprié et nécessaire à la réalisation de cet objectif, étant donné que des alternatives moins restrictives n'étaient pas réalisables ou n'auraient pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Enfin, il a considéré que, compte tenu de l'importance de l'objectif poursuivi, la mesure ne générait pas des inconvénients démesurés. Il a rappelé, à cet égard, que les actionnaires des banques assument pleinement le risque de leurs investissements (arrêt du 13 juillet 2018, K. Chrysostomides & Co. e.a./Conseil e.a., T-680/13, EU:T:2018:486, point 330).

491 Dans ces circonstances, le Tribunal a conclu qu'il ne saurait être considéré que la réduction de la valeur nominale des actions de cette banque constituait une intervention démesurée et intolérable qui portait atteinte à la substance même du droit de propriété des actionnaires (arrêt du 13 juillet 2018, K. Chrysostomides & Co. e.a./Conseil e.a., T-680/13, EU:T:2018:486, point 331).

492 En l'espèce, en premier lieu, les requérantes soutiennent que l'atteinte à leur droit de propriété était disproportionnée étant donné que la stabilité des marchés financiers n'était pas menacée compte tenu de la solvabilité de Banco Popular, de la situation économique en Espagne et des perspectives de croissance de l'économie espagnole. Elles soutiennent que la crise de liquidité qui

affectait Banco Popular n'a pas entraîné de chute du cours des actions ou de fuite des dépôts dans d'autres établissements financiers espagnols, qu'il s'agissait donc d'un problème affectant un établissement financier et qu'il n'y aurait pas eu d'effet de contagion.

493 Par cet argument, les requérantes visent à remettre en cause le fait que la situation de défaillance de Banco Popular aurait entraîné un effet de contagion et risquait d'entraîner des effets négatifs significatifs sur la stabilité financière en Espagne.

494 Il y a lieu de rappeler que, dans le dispositif de résolution, le CRU a estimé que la résolution de Banco Popular et, partant, la dépréciation et la conversion des instruments de fonds propres étaient nécessaires et proportionnées pour éviter les effets négatifs qu'une défaillance de l'établissement aurait sur la stabilité financière et, en particulier, pour éviter l'effet de contagion sur les autres banques espagnoles.

495 D'une part, il convient de rappeler que Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible à la date de l'adoption du dispositif de résolution, conformément à l'article 18, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014. Partant, l'affirmation des requérantes selon laquelle la banque était solvable n'est pas pertinente.

496 D'autre part, les requérantes n'expliquent pas de quelle manière la situation économique en Espagne aurait permis d'éviter l'effet de contagion qu'aurait entraîné la défaillance de Banco Popular. À cet égard, il y a lieu de relever que les requérantes ne soulèvent aucun argument de nature à remettre en cause les explications fournies par le CRU à l'article 4.4.2, du dispositif de résolution, mentionnées au point 433 ci-dessus, selon lesquelles, du fait de son importance systémique et de la nature de son activité, une défaillance de Banco Popular aurait entraîné un effet de contagion sur les établissements financiers espagnols ayant un modèle d'activité similaire et, partant, des effets négatifs significatifs sur la stabilité financière en Espagne.

497 À cet égard, il convient de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 211 ci-dessus que les services financiers jouent un rôle central dans l'économie de l'Union et que la défaillance d'une ou de plusieurs banques systémiques risque de se propager rapidement aux autres banques soit dans l'État membre concerné, soit dans d'autres États membres.

498 La Cour a déjà jugé que, compte tenu de l'objectif consistant à assurer la stabilité du système bancaire dans la zone euro, et eu égard au risque imminent de pertes financières auquel les déposants auprès des banques concernées auraient été exposés en cas de faillite de ces dernières, certaines restrictions au droit de propriété pouvaient être justifiées (voir, en ce sens, arrêt du 20 septembre 2016, Ledra Advertising e.a./Commission et BCE, C-8/15 P à C-10/15 P, EU:C:2016:701, point 74).

499 La Cour a également jugé que, bien qu'il y ait un intérêt général clair à garantir à travers l'Union une protection forte et cohérente des investisseurs, cet intérêt ne peut pas être considéré comme primant en toutes circonstances sur l'intérêt général consistant à garantir la stabilité du système financier (arrêts du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 91, et du 8 novembre 2016, Dowling e.a., C-41/15, EU:C:2016:836, point 54).

500 Les requérantes soutiennent que la solution retenue dans l'arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570), n'est pas applicable, dans la mesure où cette affaire concernait l'ensemble du système financier d'un État membre menacé par une crise systémique, alors que la présente affaire ne concerne qu'une seule entité.

501 À cet égard, il suffit de constater que, selon le point 50 de l'arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a. (C-526/14, EU:C:2016:570), la Cour a jugé que la défaillance d'une ou de plusieurs banques risque de se propager rapidement aux autres banques soit dans l'État membre concerné, soit dans d'autres États membres. Il ne saurait donc être considéré que l'application du principe reconnu dans cet arrêt, selon lequel l'objectif visant à garantir la stabilité financière peut justifier une restriction au droit de propriété des actionnaires, est limitée aux hypothèses où l'ensemble du système financier d'un État membre subit une crise systémique. Cet arrêt est pertinent lorsque, comme en l'espèce, la banque concernée a une importance systémique et que sa liquidation représentait un risque pour la stabilité du système financier en Espagne.

502 En deuxième lieu, les requérantes soutiennent que le dispositif de résolution ne respecte pas les exigences de proportionnalité, dans la mesure où le CRU n'aurait pas opté pour la mesure la moins contraignante pour résoudre la crise de liquidité rencontrée par Banco Popular. Elles font valoir que le dispositif de résolution ne justifie pas l'absence d'adoption en temps utile de mesures d'intervention précoce qui auraient pu résoudre le problème de liquidité de Banco Popular, telles qu'un apport urgent de liquidités, ni l'absence d'adoption de mesures moins radicales que celle adoptée, telles que les instruments de séparation des actifs ou de l' établissement-relais.

503 Il y a lieu de rappeler qu'il ressort de l'analyse, dans le cadre de la deuxième branche du cinquième moyen, du respect de la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014, que le CRU a justifié, dans le dispositif de résolution, les raisons pour lesquelles des mesures alternatives prudentielles ou de nature privée n'étaient pas envisageables et que les requérantes n'ont pas démontré l'existence d'autres mesures moins contraignantes qui auraient pu permettre de rétablir la position de liquidité de Banco Popular dans un délai suffisamment bref pour éviter que celle-ci ne soit dans une situation de défaillance avérée ou prévisible le 6 juin 2017.

504 En outre, il ressort de l'article 5 du dispositif de résolution que le CRU a justifié le choix de l'instrument de cession des activités comme instrument de résolution. Le CRU a indiqué que cet instrument était nécessaire et proportionné aux objectifs prévus à l'article 14, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014 et avait pour objectif principal de protéger les fonctions critiques pour le fonctionnement de l'économie réelle et de préserver la stabilité financière.

505 Le CRU a également considéré, à l'article 5.3 du dispositif de résolution, que les autres instruments de résolution prévus à l'article 22, paragraphe 2, du règlement nº 806/2014 ne rempliraient pas les objectifs de la résolution dans la même mesure. S'agissant de l'instrument de renflouement interne, le CRU a estimé que, même combiné avec l'instrument de séparation des actifs, il ne pouvait être garanti qu'il permettrait immédiatement de remédier efficacement à la situation de liquidité de Banco Popular et, partant, de rétablir sa solidité financière et sa viabilité à long terme. S'agissant de l'instrument de l'établissement-relais, le CRU a estimé que, même combiné avec l'instrument de séparation des actifs, étant donné que l'établissement-relais visait à maintenir l'accès aux fonctions critiques et à vendre Banco Popular dans un délai de, en principe, deux ans et, dans la mesure où l'instrument de cession des activités permettait d'atteindre le même résultat dans un délai court, ce dernier était considéré comme permettant d'atteindre les objectifs de la résolution plus efficacement que celui de l'établissement-relais.

506 Partant, le CRU a indiqué, dans le dispositif de résolution, les raisons du choix de l'instrument de cession des activités ainsi que les raisons pour lesquelles les autres instruments de résolution prévus par le règlement nº 806/2014 n'étaient pas appropriés.

507 Les requérantes ne soulèvent aucun argument visant à contester cette appréciation du CRU. Elles se contentent de mentionner l'existence d'autres instruments de résolution dont l'application aurait moins porté atteinte à leur droit de propriété sans expliquer de quelle manière ces instruments auraient pu être appliqués dans le cas de Banco Popular.

508 En outre, les requérantes renvoient aux solutions alternatives présentées dans le rapport de leur expert, annexé à la requête, qui montreraient que le dispositif de résolution ne satisfait pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

509 En vertu de l'article 21 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'article 76, sous d), du règlement de procédure du Tribunal, toute requête doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués. Selon une jurisprudence constante, il faut, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celui-ci se fonde ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même. Si le corps de celle-ci peut être étayé et complété, sur des points spécifiques, par des renvois à des passages déterminés de pièces qui y sont annexées, un renvoi global à d'autres écrits, même annexés à la requête, ne saurait pallier l'absence des éléments essentiels de l'argumentation en droit, qui, en vertu des dispositions ci-dessus rappelées, doivent figurer dans la requête [voir arrêts du 17 septembre 2007, Microsoft/Commission, T-201/04, EU:T:2007:289, point 94 et jurisprudence citée, et du 5 octobre 2020, HeidelbergCement et Schwenk Zement/Commission, T-380/17, EU:T:2020:471, point 92 (non publié) et jurisprudence citée]. En outre, il n'appartient pas au Tribunal de rechercher et d'identifier, dans les annexes, les moyens et arguments qu'il pourrait considérer comme constituant le fondement du recours, les annexes ayant une fonction purement probatoire et instrumentale (voir arrêts du 11 septembre 2014, MasterCard e.a./Commission, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, point 41 et jurisprudence citée ; du 17 septembre 2007, Microsoft/Commission, T-201/04, EU:T:2007:289, point 94 et jurisprudence citée, et du 24 septembre 2019, Pays-Bas e.a./Commission, T-760/15 et T-636/16, EU:T:2019:669, point 114 et jurisprudence citée).

510 Il y a lieu de constater que, s'agissant de l'existence de solutions alternatives à la résolution, les requérantes se contentent d'un renvoi global au rapport d'expert annexé à la requête, ce qui ne permet pas au Tribunal d'identifier précisément les éléments qu'il pourrait considérer comme fondant cet argument.

511 Partant, il y a lieu de considérer que cet argument est simplement énoncé sans être étayé par une argumentation, contrairement à la règle prévue à l'article 76, sous d), du règlement de procédure, et qu'il doit être déclaré irrecevable.

512 En troisième lieu, les requérantes soutiennent que le dispositif de résolution porte une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété dans la mesure où elles n'ont pas eu droit à une indemnisation. La dépréciation de l'intégralité du capital social de Banco Popular sans contrepartie pour les actionnaires constituerait une expropriation. Le dispositif de résolution constituerait une mesure confiscatoire disproportionnée.

513 Il y a lieu de considérer, à l'instar de la Commission, que cet argument est prématuré.

514 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 15, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 806/2014 établit le principe selon lequel aucun créancier n'encourt des pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies si l'entité soumise à une procédure de résolution avait été liquidée selon une procédure normale d'insolvabilité.

515 Afin de déterminer si les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié d'un meilleur traitement si l'entité concernée avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité, l'article 20, paragraphe 16, du règlement nº 806/2014 prévoit qu'une valorisation est réalisée postérieurement à la résolution. Selon l'article 20, paragraphe 17, du règlement nº 806/2014, cette valorisation établit s'il existe une différence entre le traitement dont auraient bénéficié les actionnaires et les créanciers si l'établissement avait été soumis à une procédure normale d'insolvabilité au moment où la décision sur la mesure de résolution a été prise et le traitement réel dont ils ont fait l'objet dans le cadre de la résolution.

516 Si, à la suite de cette valorisation, il est établi que les actionnaires ou les créanciers ont subi des pertes plus importantes dans le cadre de la résolution que celles qu'ils auraient subies lors d'une liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité, l'article 76, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 prévoit que le CRU peut recourir au FRU pour les dédommager.

517 Il s'ensuit que le règlement nº 806/2014 met en place un mécanisme visant à garantir aux actionnaires ou aux créanciers de l'entité soumise à une résolution une juste indemnité conformément aux exigences de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

518 Dans la mesure où le versement éventuel d'une telle indemnité est le résultat de la valorisation mentionnée au point 515 ci-dessus, réalisée postérieurement à l'adoption du dispositif de résolution, le fait que les requérantes n'aient pas obtenu d'indemnisation à la date du dispositif de résolution n'est pas pertinent.

519 Dans la réplique, les requérantes soutiennent qu'il n'est pas possible de soutenir que le respect du droit à une juste indemnité, susceptible de justifier la privation des droits de propriété des actionnaires, doit être compris comme étant assuré en cas de respect du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité énoncé à l'article 15, paragraphe 1, sous g), du règlement nº 806/2014. La différence de résultat entre une hypothétique procédure d'insolvabilité en Espagne et le dispositif de résolution ne serait pas pertinente. Il conviendrait d'indemniser les actionnaires au regard de la valeur de leurs actions au moment où ils ont été privés de leur droit de propriété. Or, Banco Popular aurait souffert d'un problème de liquidité, mais, selon la valorisation 1, aurait été solvable à la date de la résolution, de sorte que le résultat du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité ne serait pas pertinent.

520 À cet égard, il convient de relever, à l'instar de Banco Santander, que l'application du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité ne résulte pas du dispositif de résolution, mais d'une décision future du CRU consécutive à la valorisation 3.

521 Dès lors, l'argument des requérantes visant à contester l'application de ce principe pour déterminer les paramètres du calcul de l'indemnisation doit être considéré comme inopérant.

522 En tout état de cause, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la valeur de leur investissement ne doit pas être calculée au regard de la valeur nominale de leur action avant l'adoption du dispositif de résolution, mais correspond à sa valeur dans l'hypothèse où le dispositif de résolution n'aurait pas été adopté. Or, il y a lieu de rappeler que, en l'absence d'adoption du dispositif de résolution, Banco Popular, en raison de sa situation de défaillance avérée ou prévisible, aurait fait l'objet d'une liquidation selon une procédure normale d' insolvabilité.

523 À cet égard, dans le domaine des aides d'État, la Cour a jugé que les pertes des actionnaires des banques en difficultés auront, en tout état de cause, la même ampleur, indépendamment de la question de savoir si leur cause repose sur un jugement de déclaration de faillite en raison de l'absence d'octroi d'une aide d'État ou sur une procédure d'octroi d'une telle aide soumise à la condition préalable de répartition des charges (arrêt du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 75).

524 De plus, s'agissant d'un titre, le montant de l'indemnité due s'apprécie par rapport à la véritable valeur marchande de ce titre au moment de l'adoption de la réglementation litigieuse, et non par rapport à sa valeur nominale ou au montant que son détenteur espérait percevoir au moment de son acquisition (voir arrêt du 13 juillet 2018, K. Chrysostomides & Co. e.a./Conseil e.a., T-680/13, EU:T:2018:486, point 314 et jurisprudence citée).

525 Comme cela a déjà été relevé, la solvabilité au bilan de Banco Popular constatée dans la valorisation 1 n'était pas pertinente à la date de la résolution. À cette date, la valeur de Banco Popular correspondait à sa valeur de cession à la suite du constat de sa situation de défaillance avérée ou prévisible.

526 Il s'ensuit que les requérantes ne sauraient soutenir que, à la date de l'adoption du dispositif de résolution, la dépréciation et la conversion des instruments de fonds propres de Banco Popular constituaient une « expropriation » sans indemnisation, dans la mesure où un éventuel dédommagement pouvait être décidé postérieurement.

527 En quatrième lieu, les requérantes font valoir que le dispositif de résolution est disproportionné dans la mesure où il a privé les actionnaires de leur droit de propriété sans les entendre au préalable.

528 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il ressort de l'analyse du deuxième moyen, et en particulier des points 234 et 235 ci-dessus, que le Tribunal a déjà jugé que la protection du droit de propriété consacré à l'article 1er du protocole no 1 de la CEDH ne saurait être interprétée en ce sens que la personne intéressée devait, en toutes circonstances, pouvoir faire valoir son point de vue auprès des autorités compétentes préalablement à l'adoption des mesures portant atteinte à son droit de propriété.

529 En outre, il y a lieu de constater que les requérantes ne soulèvent aucun argument visant à expliquer de quelle manière l'absence d'audition par le CRU, préalablement à l'adoption du dispositif de résolution, aurait eu une incidence sur leur droit de propriété.

530 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède, premièrement, que Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible et qu'il n'existait pas de mesures alternatives susceptibles d'empêcher cette situation, deuxièmement, que, à défaut de résolution, Banco Popular aurait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité et, troisièmement, que les actionnaires de Banco Popular devaient assumer le risque de leurs investissements et que le règlement no 806/2014 prévoit le versement éventuel d'une indemnité en application du principe selon lequel aucun créancier n'est plus mal traité. Partant, il y a lieu de conclure que la décision de déprécier et de convertir les instruments de fonds propres de Banco Popular dans le dispositif de résolution ne constitue pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit de propriété des requérantes, mais doit être considérée comme une restriction à leur droit de propriété justifiée et proportionnée, conformément aux dispositions des articles 17 et 52 de la Charte.

531 Par ailleurs, il y a lieu de relever que, dans la requête, les requérantes ne font pas valoir une violation de la liberté d'entreprise dans le cadre du huitième moyen et ne soulèvent pas d'arguments à cet égard. La seule référence à la liberté d'entreprise figure dans le troisième moyen tiré d'une exception d'illégalité.

532 Le CRU ayant choisi de répondre en même temps aux troisième et huitième moyens, les requérantes développent en réplique de nouveaux arguments relatifs à la violation de la liberté d'entreprise par le CRU, en ce que Banco Popular a été vendue sans que ses actionnaires, dans le cadre d'une assemblée générale, aient été entendus ou aient pu adopter les décisions commerciales qu'ils jugeaient opportunes afin de garantir la viabilité de Banco Popular.

533 D'une part, comme le relève le CRU, les requérantes ne précisent pas lequel des droits garantis par la liberté d'entreprise, tel que mentionnés au point 266 ci-dessus, aurait été violé. D'autre part, ainsi que le fait valoir la Commission, les requérantes, en leur qualité d'actionnaires minoritaires de Banco Popular, n'exercent pas une activité économique dans le secteur bancaire et ne sauraient donc se prévaloir de la liberté d'entreprise à ce titre.

534 En toute hypothèse, au même titre que le droit de propriété consacré par l'article 17 de la Charte, la liberté d'entreprise ne constitue pas une prérogative absolue et son exercice peut faire l'objet de restrictions en application de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Dans la mesure où il a été constaté que le dispositif de résolution ne constituait pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit de propriété des requérantes, il y a lieu de considérer que, pour les mêmes motifs, il ne porte pas atteinte à la substance même de la liberté d'entreprise.

535 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter le huitième moyen comme étant en partie irrecevable et en partie non fondé.

Sur le neuvième moyen, tiré de la violation de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014

536 Les requérantes soutiennent que la valorisation 2 ne pouvait être qualifiée de « juste, prudente et réaliste », au sens de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014. Les arguments des requérantes se divisent en quatre griefs visant à contester, premièrement, l'indépendance de l'expert ayant réalisé la valorisation 2, deuxièmement, la coexistence de deux valorisations ex ante, troisièmement, la méthodologie utilisée dans la valorisation 2 et, quatrièmement, la crédibilité de cette valorisation.

537 En l'espèce, il convient de rappeler que la valorisation de Banco Popular, réalisée avant l'adoption du dispositif de résolution, comprend deux rapports qui sont annexés au dispositif de résolution.

538 La valorisation 1, datée du 5 juin 2017, a été rédigée par le CRU en application de l'article 20, paragraphe 5, sous a), du règlement nº 806/2014 et avait pour objectif de fournir les éléments permettant de déterminer si les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution, telles que définies à l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014, étaient remplies.

539 La valorisation 2, datée du 6 juin 2017, a été rédigée par Deloitte, en qualité d'expert indépendant, en application de l'article 20, paragraphe 10, du règlement nº 806/2014.

540 Le dispositif de résolution indique que, compte tenu de l'urgence, la valorisation 2, réalisée conformément à l'article 20, paragraphe 10, du règlement nº 806/2014, avait pour but d'estimer la valeur de l'actif et du passif de Banco Popular, de fournir une estimation sur le traitement dont les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié si Banco Popular avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité ainsi que de fournir les éléments permettant de prendre la décision concernant les actions et les titres de propriété à transférer et permettant au CRU de déterminer ce qui constitue des conditions commerciales aux fins de l'instrument de cession des activités.

541 Il y a lieu de rappeler que, dans la valorisation 2, Deloitte a indiqué s'être fondé sur les exigences de l'article 36 de la directive 2014/59 (correspondant à l'article 20 du règlement nº 806/2014) et sur le chapitre 3 du projet définitif de normes techniques de réglementation de l'ABE nºs 2017/05 et 2017/06, du 23 mai 2017, sur la valorisation aux fins de la résolution et sur la valorisation en vue de déterminer la différence de traitement à la suite de la résolution prévue par la directive 2014/59 (ci-après les « normes techniques de l'ABE »).

542 L'article 36, paragraphe 15, de la directive 2014/59 autorise l'ABE à élaborer des projets de normes techniques de réglementation visant à préciser les critères sur la base desquels les valorisations réalisées lors d'une procédure de résolution doivent être effectuées.

543 Le chapitre 3 des normes techniques de l'ABE est relatif au projet de normes techniques de réglementation nº 2017/05 sur la valorisation aux fins de la résolution (ci-après les « normes techniques de réglementation ») et contient, notamment, conformément à l'article 36, paragraphe 15, de la directive 2014/59, un projet de règlement délégué de la Commission complétant la directive 2014/59 par des normes techniques de réglementation précisant les critères de la méthode à utiliser pour évaluer la valeur de l'actif et du passif des établissements ou des entités.

544 Il y a lieu, en outre, de relever que, à la date de l'adoption du dispositif de résolution, les normes techniques de réglementation n'étaient pas contraignantes, dans la mesure où l'article 5, paragraphe 2, second alinéa, du règlement nº 806/2014 prévoit que le CRU, le Conseil et la Commission sont soumis aux normes techniques de réglementation et d'exécution contraignantes élaborées par l'ABE lorsqu'elles ont été adoptées par la Commission. Ces normes techniques de réglementation ont été intégrées dans le règlement délégué (UE) 2018/345 de la Commission, du 14 novembre 2017, complétant la directive 2014/59 par des normes techniques de réglementation précisant les critères de la méthode à utiliser pour évaluer la valeur de l'actif et du passif des établissements ou entités (JO 2018, L 67, p. 8).

545 À l'article 6.3 du dispositif de résolution, le CRU a indiqué que, pour décider de la dépréciation et de la conversion des instruments de fonds propres de Banco Popular, il s'était appuyé sur la valorisation 2, telle que complétée et corroborée par les résultats de la procédure de vente menée par le FROB.

546 Dans la mesure où la valorisation 2 contient des appréciations techniques et économiques complexes, il convient de reconnaître au CRU un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il a considéré que la valorisation 2 constituait une base valable pour décider des mesures de résolution.

547 Partant, en application de la jurisprudence citée aux points 166 à 171 ci-dessus, le contrôle effectué par le Tribunal est un contrôle restreint qui se limite à vérifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation du CRU lorsqu'il a considéré que la valorisation 2 était conforme aux exigences de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014. Il appartient aux requérantes d'apporter des éléments de preuve suffisants pour priver de plausibilité la valorisation 2.

– *Sur le premier grief, relatif à l'indépendance de l'expert ayant réalisé la valorisation 2*

548 Premièrement, les requérantes font valoir que Deloitte ne pouvait être considéré comme une société indépendante en raison de l'existence d'un conflit d'intérêts, le FROB ayant accusé Deloitte de falsification dans le dossier relatif à l'introduction en bourse de Bankia.

549 Selon l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014, la valorisation doit être effectuée par une personne indépendante de toute autorité publique, y compris le CRU et l'autorité de résolution nationale, ainsi que de l'entité concernée.

550 Les exigences concernant l'indépendance des évaluateurs sont précisées aux articles 37 à 41 du règlement délégué 2016/1075. L'article 38 du règlement délégué 2016/1075 prévoit trois conditions cumulatives pour que l'évaluateur soit réputé être indépendant de toute autorité publique pertinente et de l'entité pertinente. Premièrement, l'évaluateur possède les qualifications, l'expérience, les compétences, les connaissances et les ressources nécessaires et peut effectuer la valorisation efficacement sans dépendre de manière excessive d'une autorité publique pertinente ou de l'entité pertinente. Deuxièmement, l'évaluateur est juridiquement séparé des autorités publiques pertinentes et de l'entité pertinente. Troisièmement, l'évaluateur n'a pas d'intérêt commun ou contradictoire significatif au sens de l'article 41 du même règlement délégué.

551 Il convient de relever que les requérantes ne prétendent pas que Deloitte ne possédait pas les qualifications, l'expérience, les compétences, les connaissances et les ressources nécessaires pour effectuer la valorisation efficacement, au sens de la première condition prévue à l'article 38 du règlement délégué 2016/1075. Elles ne soutiennent pas non plus que Deloitte n'était pas juridiquement séparé des autorités publiques pertinentes, à savoir le CRU et le FROB, et de Banco Popular, au sens de la deuxième condition prévue à l'article 38 du règlement délégué 2016/1075.

552 Les requérantes font valoir l'existence d'un conflit d'intérêt entre le FROB et Deloitte, résultant de l'existence d'une procédure pénale en Espagne mettant en cause Deloitte, concernant une prétendue falsification des comptes de Bankia et dans laquelle le FROB se serait porté partie civile. Les requérantes précisent cependant que le FROB n'aurait pas formulé d'accusation contre Deloitte ou un de ses associés dans cette procédure.

553 Si cet argument doit être interprété en ce sens que les requérantes contestent le fait que Deloitte remplissait la troisième condition prévue à l'article 38 du règlement délégué 2016/1075, en invoquant l'existence d'un intérêt commun ou contradictoire significatif au sens de l'article 41 du même règlement délégué, il suffit de constater qu'il repose sur une compréhension erronée de cette disposition.

554 En effet, selon l'article 41, paragraphe 2, du règlement délégué 2016/1075, aux fins du paragraphe 1, un intérêt réel ou potentiel est réputé significatif lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination ou toute autre autorité chargée de cette tâche dans l'État membre concerné estime que cet intérêt peut influencer ou être raisonnablement perçu comme influençant le jugement de

l'évaluateur indépendant dans le cadre de la valorisation. Le paragraphe 3 de cet article précise que sont pertinents les intérêts en commun ou en conflit avec les membres de l'entité ou ses créanciers.

555 Or, les requérantes, d'une part, ne font pas valoir l'existence d'intérêts communs ou en conflit entre Deloitte et Banco Popular et, d'autre part, elles n'expliquent pas de quelle manière le fait que le FROB se soit constitué partie civile dans une procédure pénale en Espagne dans laquelle Deloitte a été mis en cause serait susceptible d'influencer le jugement de Deloitte s'agissant de la valorisation de Banco Popular.

556 Deuxièmement, les requérantes soutiennent que Deloitte n'était pas indépendant, étant donné que le CRU aurait exigé qu'il élabore la valorisation 2 en appliquant l'instrument de cession des activités, sans lui permettre d'évaluer quel était l'instrument de résolution le plus adéquat pour résoudre la crise de liquidité de Banco Popular.

557 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 20, paragraphe 5, du règlement nº 806/2014 définit les objectifs de la valorisation en fonction de l'instrument de résolution appliqué. En particulier, l'article 20, paragraphe 5, sous f), du règlement nº 806/2014 définit les objectifs de la valorisation dans l'hypothèse où l'instrument de cession des activités est appliqué, lesquels sont différents des objectifs, visés à l'article 20, paragraphe 5, sous d) et e), du même règlement, relatifs aux cas où soit l'instrument de renflouement interne, soit l'instrument de l'établissement-relais ou de séparation des actifs sont appliqués.

558 L'article 20, paragraphe 5, sous b), du règlement nº 806/2014, prévoyant que, si les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution sont remplies, la valorisation vise à fournir les éléments permettant de décider des mesures de résolution appropriées qu'il convient de prendre à l'égard d'une entité, doit être interprété en ce sens que la valorisation doit fournir au CRU les éléments techniques et économiques permettant de mettre en œuvre l'instrument de résolution choisi par ce dernier.

559 Il ne ressort pas de cette disposition qu'il appartiendrait à l'évaluateur de définir lui-même quel serait l'instrument de résolution le plus adéquat. La décision relative au choix de l'instrument de résolution à appliquer est prise par l'autorité de résolution et non par l'évaluateur indépendant.

560 Partant, le fait que le CRU ait estimé que l'instrument de cession des activités était le mieux à même de remplir les objectifs de la résolution et qu'il ait mandaté Deloitte pour effectuer une valorisation répondant aux objectifs de cet instrument ne saurait être considéré comme portant atteinte à l'indépendance de Deloitte.

561 Dès lors, il convient de rejeter le premier grief.

– *Sur le deuxième grief, relatif à la coexistence de deux valorisations ex ante*

562 Les requérantes soutiennent que le règlement nº 806/2014 ne prévoit pas de scinder le rapport de valorisation en deux documents élaborés par des auteurs différents. Elles ajoutent que les conclusions de la valorisation 2 sont en contradiction avec celles de la valorisation 1, laquelle affirmait que Banco Popular était solvable et évaluait ses actifs à 8,4 milliards d'euros.

563 Il convient de rappeler que, le 5 juin 2017, le CRU a adopté la valorisation 1 en application de l'article 20, paragraphe 5, sous a), du règlement nº 806/2014, qui avait pour objectif de fournir les éléments permettant de déterminer si les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution ou les conditions applicables à la dépréciation ou à la conversion d'instruments de fonds propres étaient remplies. En particulier, le CRU a indiqué que la valorisation 1 avait pour objet de contribuer à déterminer si Banco Popular était en situation de défaillance avérée ou prévisible au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014.

564 Les normes techniques de l'ABE, adoptées le 23 mai 2017, n'étaient, certes, pas contraignantes, mais étaient disponibles à la date de la valorisation 2. Dans la valorisation 2, Deloitte indique explicitement s'être conformé aux exigences des normes techniques de l'ABE.

565 Dans leur résumé introductif, les normes techniques de l'ABE spécifient la nécessité de distinguer entre deux types de valorisations antérieures à la résolution, la valorisation 1 effectuée au titre de l'article 36, paragraphe 4, sous a), de la directive 2014/59, qui est l'équivalent de l'article 20, paragraphe 5, sous a), du règlement nº 806/2014, et la valorisation 2 effectuée au titre de l'article 36, paragraphe 4, sous b) à g), de la directive 2014/59, qui correspond à l'article 20, paragraphe 5, sous b) à g), du règlement nº 806/2014.

566 Le considérant 1 des normes techniques de réglementation, repris dans le considérant 1 du règlement délégué 2018/345, rappelle cette distinction entre, d'une part, une valorisation initiale qui permet de déterminer si les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution ou les conditions applicables à la dépréciation ou à la conversion d'instruments de capital sont remplies et, d'autre part, une valorisation ultérieure qui constitue la base de la décision d'appliquer un ou plusieurs instruments de résolution. Les normes techniques de réglementation établissent des critères différents pour la réalisation de la valorisation 1 et de la valorisation 2.

567 S'agissant de la valorisation 1, les normes techniques de réglementation indiquent que le critère pertinent consiste à déterminer si l'entité est en situation de défaillance avérée ou prévisible, ce qui correspond à la condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014.

568 Or, il convient de rappeler que, selon l'article 18, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement nº 806/2014, l'évaluation de cette condition est réalisée par la BCE ou par le CRU.

569 Partant, au regard des objectifs distincts de la valorisation 1 et de la valorisation 2, il était justifié que la première soit réalisée par le CRU et la seconde par l'évaluateur indépendant, à savoir Deloitte.

570 En outre, il convient de relever que les requérantes se contentent d'invoquer le fait que le règlement nº 806/2014 ne prévoit pas expressément de distinction entre ces deux valorisations, mais qu'elles n'indiquent pas quelle disposition aurait été violée.

571 S'agissant de l'argument des requérantes selon lequel les conclusions des valorisations 1 et 2 étaient contradictoires, il suffit de constater qu'il est inopérant.

572 En effet, la valorisation 1, adoptée le 5 juin 2017, visant à déterminer si Banco Popular se trouvait en situation de défaillance avérée ou prévisible, afin d'établir si les conditions de déclenchement d'une procédure de résolution ou de la dépréciation ou de la conversion d'instruments de fonds

propres de conversion étaient remplies, est devenue obsolète à la suite de l'évaluation effectuée par la BCE le 6 juin 2017, relative à la situation de défaillance avérée ou prévisible de Banco Popular.

573 Certes, dans la valorisation 1, le CRU a indiqué que, à la date de référence de son évaluation, à savoir le 31 mars 2017, Banco Popular était solvable. Toutefois, il convient de rappeler, d'une part, que la BCE s'est fondée sur les importants retraits de dépôts de Banco Popular à compter des mois d'avril et de mai 2017 et sur l'incapacité de cette dernière à générer de nouvelles liquidités, pour conclure que, le 6 juin 2017, Banco Popular se trouvait dans une situation de défaillance avérée ou prévisible. D'autre part, la conclusion de la BCE reposait sur le fait que Banco Popular ne serait pas en mesure de s'acquitter de ses dettes ou autres engagements à l'échéance, au sens de l'article 18, paragraphe 4, sous c), du règlement nº 806/2014, et non pas sur le fait que Banco Popular aurait été insolvable au bilan. Ainsi, comme le souligne à juste titre le CRU, les conclusions de la valorisation 1 n'étaient plus pertinentes à la date de la résolution.

574 Par ailleurs, il convient de relever que des différences de conclusions entre la valorisation 1 et la valorisation 2 s'expliquent par le fait que, ayant des objectifs différents, elles s'appuient sur des critères d'évaluation différents définis dans les normes techniques de l'ABE. Ainsi, selon les normes techniques de l'ABE, la valorisation 1 vise principalement à déterminer si la valeur totale des actifs de l'entité dépasse celle de ses passifs, en d'autre termes, si l'entité est solvable au bilan, tandis que la valorisation 2 doit s'appuyer sur la valeur économique et non la valeur comptable de l'entité.

575 Partant, il y a lieu de rejeter le deuxième grief.

– *Sur le troisième grief, relatif à la méthode utilisée dans la valorisation 2*

576 Les requérantes font valoir que la valorisation de l'établissement ne doit pas être effectuée comme s'il s'agissait d'une entreprise en liquidation, mais doit être établie pour une entreprise en activité, et qu'il convient de déterminer sa valeur de marché en tant qu'établissement qui poursuivra ses activités financières. Elles soutiennent que la valorisation 2 est fondée sur une méthodologie erronée, en faisant abstraction de toute capacité de Banco Popular à générer des résultats futurs.

577 Il convient de relever que cet argument repose sur une compréhension erronée de la méthodologie utilisée dans la valorisation 2. En effet, la valorisation 2 comporte deux parties, une première contenant la valorisation provisoire de Banco Popular et une seconde consistant en une simulation de scénario de liquidation. La première partie vise à déterminer la valeur économique de Banco Popular dans le cadre de l'application de l'instrument de cession des activités. La seconde partie a pour objet de déterminer si les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié d'un meilleur traitement si Banco Popular devait faire l'objet d'une liquidation dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité en application de la législation espagnole.

578 Le CRU a adopté le dispositif de résolution en prenant en compte la première partie de la valorisation 2 contenant la valorisation des actifs et du passif de Banco Popular proprement dite. En revanche, Deloitte ayant précisé qu'il ne disposait pas de toutes les informations nécessaires ni du temps suffisant pour procéder à une estimation plus que simplement indicative à ce stade, la seconde partie de la valorisation 2 correspond à une première simulation, conformément à l'article 20, paragraphe 9, du règlement nº 806/2014. La valorisation 3, qui est la valorisation définitive visant à déterminer si les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié d'un meilleur

traitement si Banco Popular avait fait l'objet d'une liquidation dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, au titre de l'article 20, paragraphe 16, du règlement nº 806/2014, a été réalisée postérieurement à la résolution.

579 Or, la valeur de liquidation dont les requérantes contestent l'utilisation par Deloitte correspond à la seconde partie de la valorisation 2. Dans le cadre de la première partie, Deloitte a pris en compte la valeur de cession de Banco Popular.

580 S'agissant de la méthodologie utilisée, Deloitte a indiqué, dans la valorisation 2, que le scénario utilisé pour déterminer la valeur économique était la vente de la banque selon l'instrument de cession des activités. Conformément à l'article 20, paragraphe 5, sous f), du règlement nº 806/2014, la valorisation visait à fournir les éléments permettant de prendre la décision concernant les actifs, les droits, les engagements ou les titres de propriété à transférer, et à fournir les éléments permettant au CRU de déterminer ce qui constitue des conditions commerciales aux fins de l'article 24, paragraphe 2, sous b), du même règlement.

581 Deloitte a expliqué que « [sa] valorisation économique vis[ait] à fournir une estimation de la valeur pouvant être proposée par un acquéreur potentiel pour la banque dans son ensemble, à la suite d'une procédure d'enchères ouverte, juste et compétitive (une "valeur de cession" conformément à l'article 11 des normes techniques de réglementation […]) ».

582 Il ressort du considérant 6 des normes techniques de réglementation que le choix de la base d'évaluation la plus appropriée (valeur de détention ou valeur de cession) devrait être effectué en fonction des mesures de résolution spécifiques envisagées par l'autorité de résolution.

583 Concernant le choix de la base d'évaluation, l'article 11, paragraphe 4, des normes techniques de réglementation, repris à l'article 11, paragraphe 4, du règlement délégué 2018/345, indique :

« Lorsque les mesures de résolution visées à l'article 10, paragraphe 1, imposent que les actifs et passifs soient conservés par une entité qui reste un établissement en continuité d'exploitation, l'évaluateur utilise la valeur de détention comme base d'évaluation appropriée. La valeur de détention peut, si cela est considéré comme juste, prudent et réaliste, anticiper une normalisation des conditions de marché.

La valeur de détention n'est pas utilisée comme base d'évaluation lorsque les actifs sont transférés à une structure de gestion des actifs en vertu de l'article 42 de la directive 2014/59 ou à un établissement-relais en vertu de l'article 40 de ladite directive, ou lorsqu'un instrument de cession des activités en vertu de l'article 38 de la directive 2014/59 est utilisé. »

584 Selon l'article 12, paragraphe 4, des normes techniques de réglementation, repris à l'article 12, paragraphe 4, du règlement délégué 2018/345, « lorsque la situation d'une entité l'empêche de détenir un actif ou de poursuivre une activité, ou lorsque la cession est considérée comme nécessaire pour toute autre raison par l'autorité de résolution pour atteindre les objectifs de résolution, les flux de trésorerie attendus sont indiqués par rapport aux valeurs de cession attendues au cours d'un délai de cession donné ».

585 Les facteurs à prendre en compte pour déterminer la valeur de cession, aux fins de l'instrument de cession des activités, sont définis à l'article 12, paragraphes 5 à 7, des normes techniques de réglementation, repris à l'article 12, paragraphes 5 à 7, du règlement délégué 2018/345.

586 Il en ressort que les requérantes ne sauraient soutenir que la valeur de cession n'était pas la méthodologie correcte pour apprécier la valeur de Banco Popular dans le cadre de la valorisation 2.

587 Par ailleurs, les requérantes font également valoir, premièrement, que la valorisation 2 est en contradiction avec les comptes annuels audités de 2016, les tests de résistance de 2014 et 2016, les résultats de l'examen de solvabilité réalisé par l'ABE en 2016 et la valeur comptable des fonds propres de Banco Popular figurant dans son rapport financier relatif au premier trimestre 2017. Selon les requérantes, il est impensable que la valeur de Banco Popular se soit détériorée en si peu de temps.

588 Il suffit de constater qu'aucun des éléments de comparaison invoqués par les requérantes n'est pertinent, d'une part, parce qu'ils ne reflètent que la valeur comptable de Banco Popular et non la valeur de cession à la date de la résolution et, d'autre part, parce qu'ils concernent la valeur de Banco Popular à une date bien antérieure à la résolution.

589 Deuxièmement, les requérantes soutiennent que la valorisation 2 est en contradiction avec les valorisations effectuées par des analystes à des dates proches et avec l'offre d'achat de BBVA.

590 À cet égard, il suffit de constater que les requérantes ne précisent pas à quelles analyses elles font référence, ni quelle serait l'offre d'achat de BBVA, cette dernière n'ayant pas soumis d'offre d' achat, ni dans le cadre de la procédure de vente privée, ni dans le cadre de la procédure de résolution.

591 Troisièmement, les requérantes considèrent que la valorisation 2 est en contradiction avec la hausse du cours de l'action de Banco Santander et les perspectives de bénéfice immédiat, selon l'analyse figurant dans le rapport d'expert en annexe de la requête.

592 Il suffit de constater que cet argument est inopérant, l'évolution de la situation de l'acquéreur après la résolution n'étant pas pertinente pour apprécier la validité de l'évaluation de la valeur de Banco Popular effectuée dans la valorisation 2.

593 Quatrièmement, dans la réplique, les requérantes renvoient au rapport d'expert, joint en annexe à la réplique, lequel indiquerait que la valorisation 2 est entachée d'erreurs techniques qui invalideraient les conclusions de celle-ci concernant l'évaluation de certains actifs.

594 À cet égard, le CRU fait valoir que, concernant les prétendues erreurs techniques de la valorisation 2, les requérantes se sont contentées de renvoyer de manière globale au rapport d'expert fourni en annexe à la réplique. Ce renvoi ne permettant pas au CRU d'identifier les arguments soulevés, cette annexe devrait être écartée et les arguments des requérantes ne seraient pas suffisamment étayés.

595 Dans le cadre du présent moyen, les requérantes complètent le texte de la réplique sur un argument spécifique, à savoir les prétendues erreurs contenues dans la valorisation 2, par des renvois à leur rapport d'expert annexé à celle-ci. Toutefois, ces renvois ne visent le rapport d'expert que de manière générale et ne permettent donc pas au Tribunal d'identifier précisément les arguments qu'il pourrait considérer comme complétant ce moyen.

596 Or, la jurisprudence rappelée au point 509 ci-dessus vise également les conditions de recevabilité de la réplique, qui est destinée, selon l'article 83, paragraphe 1, du règlement de procédure, à compléter la requête (voir arrêts du 17 septembre 2007, Microsoft/Commission, T-201/04, EU:T:2007:289, point 95 et jurisprudence citée, et du 11 juillet 2018, Europa Terra Nostra/Parlement, T-13/17, non publié, EU:T:2018:428, point 86 et jurisprudence citée).

597 Partant, il y a lieu de considérer que l'argument concernant de prétendues erreurs techniques figurant dans la valorisation 2 est donc simplement énoncé sans être étayé par une argumentation, contrairement à la règle prévue à l'article 76, sous d), du règlement de procédure. Il s'ensuit que cet argument des requérantes doit être déclaré irrecevable.

598 Partant, il y a lieu de rejeter le troisième grief.

– *Sur le quatrième grief, relatif à la crédibilité de la valorisation 2*

599 Premièrement, les requérantes soutiennent que Deloitte aurait reconnu, dans la valorisation 2, que celle-ci avait été réalisée en peu de jours, avec un accès restreint aux informations et qu'elle présentait des limites affectant sa fiabilité. La valorisation 2 ne pourrait donc servir de base à une prise de décision et il serait donc nécessaire de réaliser une valorisation définitive ex post.

600 À cet égard, il y a lieu de relever que, dans la lettre accompagnant la communication de la valorisation 2 au CRU, Deloitte a indiqué que, étant donné la position de liquidité difficile de Banco Popular, il avait été invité à réaliser sa valorisation dans un délai extrêmement court. Le travail principal a été limité à douze jours à compter du jour où il a eu accès à la documentation, alors qu'un tel projet devrait normalement prendre six semaines. Deloitte a relevé qu'il existait un certain nombre de lacunes et d'incohérences parmi les informations disponibles. Il a mentionné que la valorisation devait être regardée comme hautement incertaine et provisoire en vertu de l'article 36 de la directive 2014/59 et qu'un coussin pour pertes supplémentaires avait été inclus dans la valorisation conformément à l'article 36, paragraphe 9, de la directive 2014/59, lequel correspond à l'article 20, paragraphe 10, du règlement nº 806/2014.

601 L'article 20, paragraphe 10, du règlement nº 806/2014 prévoit expressément l'hypothèse où, compte tenu de l'urgence de la situation, il n'est pas possible de respecter les exigences fixées aux paragraphes 7 et 9 de cet article, à savoir notamment le cas où il n'est pas possible de compléter la valorisation par certaines informations figurant dans les livres et registres comptables. En outre, cette disposition reconnaît l'existence d'incertitudes inhérentes à toute valorisation provisoire en prévoyant, dans son deuxième alinéa, que celle-ci intègre un coussin pour pertes supplémentaires.

602 Ainsi, conformément à cette disposition, Deloitte s'est contenté d'indiquer que, étant donné le peu de temps disponible pour effectuer la valorisation, il devait s'appuyer sur des informations incomplètes. Il a précisé que la valorisation qu'il avait effectuée devait être considérée comme une valorisation provisoire au titre de l'article 36, paragraphe 9, de la directive 2014/59.

603 En outre, il ressort de l'article 20, paragraphe 13, du règlement nº 806/2014 que, compte tenu de l'urgence de la situation, le CRU pouvait se fonder sur la valorisation 2 effectuée au titre de l'article 20, paragraphe 10, du règlement nº 806/2014 pour adopter le dispositif de résolution, ce que les requérantes reconnaissent par ailleurs dans la réplique.

604 S'agissant de l'argument des requérantes relatif au fait que le CRU devait procéder à une valorisation définitive ex post, il sera examiné dans le cadre du onzième moyen.

605 Deuxièmement, les requérantes soutiennent que la valorisation 2 n'est pas juste dans la mesure où la fourchette concernant la valeur de Banco Popular figurant dans la valorisation 2 serait d'une amplitude exagérée et peu crédible.

606 À cet égard, Deloitte a relevé, dans la valorisation 2, que le résultat de son évaluation se situait dans une fourchette comprise entre 1,3 milliard et moins 8,2 milliards d'euros, avec la meilleure estimation se situant à l'intérieur de cette fourchette à moins 2 milliards d'euros.

607 D'une part, il y a lieu de relever que les requérantes se contentent de contester la crédibilité de cette fourchette sans soulever aucun argument spécifique. D'autre part, il convient de relever que l'ampleur de la fourchette se justifie par la méthode utilisée dans la valorisation 2.

608 À cet égard, s'agissant de la méthodologie utilisée dans la valorisation 2, Deloitte a indiqué qu'il avait adopté une approche catégorie par catégorie, en ajustant les valeurs comptables de chaque classe d'actifs et de passifs pour estimer les pertes ou les profits et d'autres ajustements que tout acquéreur appliquerait à la valeur. Il a produit une fourchette d'évaluation pour chaque classe d'actifs et de passifs.

609 Cette méthode est conforme à l'article 2, paragraphe 3, des normes techniques de réglementation, repris à l'article 2, paragraphe 3, du règlement délégué 2018/345, selon lequel :

« L'évaluateur fournit la meilleure estimation ponctuelle de la valeur d'un actif donné, d'un passif donné ou d'une combinaison de ces deux éléments. Les résultats de la valorisation sont aussi fournis sous la forme de fourchettes de valeurs lorsque cela est approprié. »

610 Ainsi, l'addition des valeurs les plus basses pour chaque classe d'actifs et de passifs a fourni l'estimation basse de la fourchette et l'addition des valeurs les plus hautes a fourni l'estimation haute de la fourchette. Cette méthode explique donc l'ampleur de la fourchette retenue dans la valorisation 2.

611 De plus, comme le souligne le CRU, compte tenu de l'ampleur du bilan total de Banco Popular, avec un chiffre total excédant 130 milliards d'euros, la différence entre les deux valeurs de la fourchette ne représente qu'environ 7 % du bilan. Cette différence reflète ainsi le degré d'incertitude inhérent au processus de valorisation.

612 En outre, il y a lieu de relever que l'article 20, paragraphe 10, du règlement n° 806/2014 précise que la valorisation provisoire respecte les exigences fixées aux paragraphes 1, 7 et 9 du même article « dans la mesure où cela est raisonnablement possible compte tenu des circonstances ».

613 Par ailleurs, les incertitudes inhérentes à la valorisation 2 sont soulignées dans les normes techniques de réglementation dont il ressort que, lorsqu'il procède à l'estimation et à l'actualisation des flux de trésorerie que l'entité peut attendre des actifs et des passifs existants, l'évaluateur doit s'appuyer sur des hypothèses justes, prudentes et réalistes et tenir compte de différents facteurs et circonstances.

614 En particulier, s'agissant des estimations concernant la valeur de cession, l'article 12, paragraphe 5, des normes techniques de réglementation, repris à l'article 12, paragraphe 5, du règlement délégué 2018/345, prévoit :

« La valeur de cession est déterminée par l'évaluateur sur la base des flux de trésorerie, nets des coûts de cession et nets de la valeur attendue des éventuelles garanties données, que l'entité peut

raisonnablement attendre dans les conditions de marché à la suite d'une cession ou d'un transfert ordonnés des actifs ou passifs. S'il y a lieu, au regard des mesures à prendre dans le cadre du dispositif de résolution, l'évaluateur peut déterminer la valeur de cession en appliquant une réduction correspondant à une actualisation pour cession anticipée potentielle au prix du marché pour cette cession ou ce transfert. Pour déterminer la valeur de cession des actifs qui n'ont pas de marché liquide, l'évaluateur examine les prix observables sur des marchés où des actifs similaires sont négociés ou recourt à des calculs à l'aide de modèles utilisant les paramètres observables du marché, tenant dûment compte des actualisations pour illiquidité. »

615 L'article 12, paragraphe 6, des normes techniques de réglementation, repris à l'article 12, paragraphe 6, du règlement délégué 2018/345, indique différents facteurs, dont l'évaluateur tient compte, qui peuvent influer sur les valeurs de cession et les délais de cession.

616 Il en ressort que la valorisation 2 repose sur des hypothèses et dépend de multiples facteurs. Ainsi, conformément aux normes techniques de réglementation, pour déterminer la valeur de cession de Banco Popular à la date de la résolution, Deloitte, dans la valorisation 2, s'est appuyé sur des estimations et des évaluations prospectives et a présenté son résultat sous la forme d'une fourchette de valeurs.

617 Partant, il y a lieu de considérer que, étant donné les contraintes de temps et les informations disponibles, certaines incertitudes et approximations sont inhérentes à toute valorisation provisoire effectuée en application de l'article 20, paragraphe 10, du règlement nº 806/2014 et que les réserves formulées par Deloitte ne sauraient signifier que la valorisation 2 n'était pas « juste, prudente et réaliste » au sens de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014.

618 Partant, il y a lieu de rejeter le quatrième grief.

619 Il ressort de ce qui précède que le CRU n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la valorisation 2 était juste, prudente et réaliste, au sens de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014.

620 Dès lors, le neuvième moyen doit être rejeté comme étant en partie irrecevable et en partie non fondé.

Sur le dixième moyen, tiré de ce que la procédure de vente de Banco Popular viole l'article 24 du règlement nº 806/2014 et l'article 39, paragraphe 2, sous a), b), d) et f), de la directive 2014/59

621 Les requérantes font valoir que la procédure de vente de Banco Popular, déterminée dans la décision sur la commercialisation, viole l'article 24 du règlement nº 806/2014, relatif à l'instrument de cession des activités, et l'article 39, paragraphe 2, sous a), b), d) et f), de la directive 2014/59, dans la mesure où il ne s'agissait pas d'une procédure de vente concurrentielle.

622 L'article 39, paragraphe 1, de la directive 2014/59 prévoit que l'autorité de résolution, lorsqu'elle applique l'instrument de cession des activités à un établissement ou à une entité, vend, ou prend les dispositions en vue de vendre les actifs, droits ou engagements, les actions ou autres titres de propriété de cet établissement qu'elle entend transférer. L'article 39, paragraphe 2, de cette directive établit les critères selon lesquels la vente visée au paragraphe 1 est effectuée.

623 Ce moyen se divise en quatre griefs correspondant à quatre des critères prévus à l'article 39, paragraphe 2, de la directive 2014/59. Les requérantes soutiennent que la procédure de vente de Banco Popular, premièrement, n'était pas transparente, deuxièmement, a favorisé Banco Santander, troisièmement, a accordé à cette dernière un avantage indu et, quatrièmement, n'a pas permis d'obtenir le prix de vente le plus élevé possible.

624 À titre liminaire, il convient de relever, tout d'abord, que, dans la décision sur la commercialisation, adoptée le 3 juin 2017, prenant en compte la détérioration rapide de la situation de liquidité de Banco Popular et la baisse significative de la valeur de ses actions, ainsi que les effets négatifs que la défaillance de la banque pourrait avoir sur la stabilité financière, le CRU a considéré qu'il devait prendre toutes les mesures nécessaires pour pouvoir adopter une mesure de résolution si nécessaire et que l'efficacité de l'instrument de cession des activités devait être assurée dans le but de garantir les objectifs de la résolution. Ainsi, le CRU a approuvé l'engagement immédiat de la procédure de vente de Banco Popular par le FROB et a indiqué à ce dernier les exigences concernant la vente conformément à l'article 39 de la directive 2014/59.

625 Ensuite, la procédure de vente de Banco Popular a été menée par le FROB en application des dispositions de la directive 2014/59 et de la loi 11/2015. À cet égard, dans la lettre de procédure adoptée le 6 juin 2017, le FROB a invité les acquéreurs potentiels, dans le contexte d'une possible résolution de Banco Popular, à participer à la procédure de vente et à lui soumettre une offre pour l'acquisition de 100 % du capital de Banco Popular selon les termes et conditions décrits dans cette lettre.

626 Enfin, à l'article 6.6 du dispositif de résolution, le CRU a considéré que l'effort de commercialisation mené à l'égard de Banco Popular par le FROB avant l'adoption de ce dispositif avait satisfait aux exigences énoncées à l'article 24 du règlement nº 806/2014, lu conjointement avec l'article 39 de la directive 2014/59.

627 Le CRU a relevé que, dans la période précédant immédiatement la résolution, Banco Popular avait mené une procédure de vente privée et que, dans la semaine du 29 mai 2017, il était apparu que cette procédure échouerait. Il a indiqué que la décision de limiter l'effort commercial aux banques ayant déjà exprimé un intérêt général dans l'acquisition de Banco Popular dans le cadre de la procédure de vente privée était conforme aux exigences de l'article 39 de la directive 2014/59.

628 Le CRU a également relevé que, à la suite de la mise en œuvre de la procédure de vente par le FROB, finalement, deux banques avaient été invitées à participer à la vente. Il a mentionné que tous les acquéreurs potentiels avaient été approchés à la même date, avaient eu accès à la même salle de données virtuelle et que leurs offres avaient été soumises aux mêmes conditions et à la même date limite.

629 Le CRU a finalement constaté que, sur les deux acquéreurs potentiels, une offre valide avait été reçue et il a considéré que, étant donné que l'acquéreur était le seul ayant soumis une offre, il était prudent d'accepter ses conditions et ainsi de prévenir une insolvabilité incontrôlée de Banco Popular qui aurait, notamment, pu porter atteinte à ses fonctions critiques.

– *Sur le premier grief, relatif à la transparence de la procédure de vente*

630 Les requérantes font valoir que les règles de procédure concurrentielle de vente de Banco Popular, fixées dans la décision sur la commercialisation, ne sont pas transparentes, en violation de l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 806/2014 et de l'article 39, paragraphe 2, sous a), de la

directive 2014/59. La participation à la procédure de vente aurait été limitée de manière arbitraire aux seuls établissements qui étaient intervenus lors de la procédure de vente privée engagée avant la résolution par Banco Popular.

631 Selon l'article 24, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 806/2014, en ce qui concerne l'instrument de cession des activités, le dispositif de résolution prévoit les dispositions en vue de la vente, par l'autorité de résolution nationale, de l'entité ou des instruments, actifs, droits et engagements concernés, conformément à l'article 39, paragraphes 1 et 2, de la directive 2014/59.

632 Selon le critère prévu à l'article 39, paragraphe 2, sous a), de la directive 2014/59, la vente est aussi transparente que possible et ne donne pas une image matérielle erronée des actifs, droits, engagements ou d'autres titres de propriété de cet établissement que l'autorité entend transférer, eu égard aux circonstances et notamment à la nécessité de maintenir la stabilité financière.

633 À titre liminaire, il convient de relever que les exigences concernant la vente et, notamment, la décision de limiter le nombre de participants à la procédure de vente ne figurent pas dans le dispositif de résolution, mais dans la décision sur la commercialisation adoptée antérieurement par le CRU, le 3 juin 2017.

634 À cet égard, selon une jurisprudence constante de la Cour, des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale ne constituent pas, en principe, des actes qui peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (voir arrêts du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE, C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 39 et jurisprudence citée, et du 3 juin 2021, Hongrie/Parlement, C-650/18, EU:C:2021:426, point 43 et jurisprudence citée).

635 Il ressort également de la jurisprudence qu'un acte intermédiaire n'est également pas susceptible de recours s'il est établi que l'illégalité attachée à cet acte pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision finale dont il constitue un acte d'élaboration. Dans de telles conditions, le recours introduit contre la décision mettant fin à la procédure assurera une protection juridictionnelle suffisante (voir arrêt du 15 mars 2017, Stichting Woonpunt e.a./Commission, C-415/15 P, EU:C:2017:216, point 46 et jurisprudence citée).

636 En l'espèce, dans le dispositif de résolution, le CRU a considéré que la procédure de vente mise en place par le FROB était conforme aux exigences de l'article 39 de la directive 2014/59. Or, il y a lieu de relever que le FROB a tenu compte des exigences qui avaient été fixées par le CRU dans la décision sur la commercialisation. Il en ressort que le CRU, dans le dispositif de résolution, a implicitement confirmé les exigences concernant la vente qu'il avait lui-même fixées dans la décision sur la commercialisation.

637 En outre, il y a lieu de relever que l'article 13 du règlement nº 806/2014, relatif à l'intervention précoce, prévoit à son paragraphe 3 que :

« Le CRU a le pouvoir d'exiger de l'établissement ou de l'entreprise mère qu'il ou elle prenne contact avec des acquéreurs potentiels afin de préparer la résolution de l'établissement, sous réserve des critères fixés à l'article 39, paragraphe 2, de la directive 2014/59 et des exigences de secret professionnel fixées à l'article 88 du présent règlement ».

638 Partant, il y a lieu de considérer que la décision sur la commercialisation constitue un acte intermédiaire adopté par le CRU en vue de la potentielle résolution de Banco Popular et que les requérantes ne sauraient être empêchées d'invoquer l'illégalité entachant l'appréciation contenue dans cette décision à l'appui de leur recours contre le dispositif de résolution.

639 S'agissant de la transparence de la procédure de vente de Banco Popular, il y a lieu de relever que, au considérant 4 de la décision sur la commercialisation, le CRU a indiqué que toute divulgation publique de la vente de la banque devait être reportée dans le but d'éviter les effets négatifs sur la stabilité financière.

640 Une telle possibilité est expressément prévue par l'article 39, paragraphe 2, dernier alinéa, de la directive 2014/59, qui prévoit que toute annonce publique de la mise en vente d'un établissement, qui serait normalement requise en vertu de l'article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 596/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission (JO 2014, L 173, p. 1), peut être différée conformément à l'article 17, paragraphe 4 ou 5, dudit règlement.

641 Le considérant 64 de la directive 2014/59 indique à cet égard :

« Les informations concernant la mise en vente d'un établissement défaillant et les négociations menées avec des acquéreurs potentiels avant l'application de l'instrument de cession des activités sont susceptibles d'avoir une importance systémique. Dans un souci de stabilité financière, il importe que la publication de ces informations, requise par le règlement nº 596/2014 […] puisse être retardée de la durée nécessaire pour planifier et structurer la procédure de résolution de l' établissement, conformément aux délais autorisés par les dispositions relatives aux abus de marché. »

642 Il s'ensuit que l'exigence de transparence de l'article 39, paragraphe 2, sous a), de la directive 2014/59 doit être interprétée comme concernant le déroulement de la procédure de vente et non les éventuelles mesures de publicités annonçant cette procédure.

643 S'agissant de la limitation de la procédure de vente aux seuls établissements qui avaient participé à la procédure de vente privée engagée par Banco Popular, mentionnée au point 33 ci-dessus, le CRU fournit, à l'article 2, sous a), i), de la décision sur la commercialisation un certain nombre de motifs justifiant sa décision d'inviter le FROB à ne contacter que ces cinq participants.

644 À cet égard, le CRU a indiqué :

« En ce qui concerne la sélection des acquéreurs particuliers à solliciter, le FROB contactera dans tous les cas un nombre suffisant d'acheteurs, à la suite d'une recherche de l'intérêt du marché pour investir dans les activités de la banque. Compte tenu de la nécessité de finaliser la procédure de vente dans un délai extrêmement court, l'intérêt manifesté lors de la procédure de vente privée renseigne sur l'analyse de l'intérêt du marché. Au cours de la procédure de vente privée, plusieurs soumissionnaires potentiels opérant sur les marchés espagnol et international ont été contactés. Seules cinq parties ont exprimé leur intérêt initial et ont donc été invitées à présenter des offres non contraignantes dans le cadre de la procédure de vente privée.

Le FROB contactera les cinq parties qui ont été invitées à présenter des offres dans le cadre de la procédure de vente privée.

Contacter ces cinq parties est justifié par des raisons de stabilité financière et par le risque substantiel que la commercialisation auprès d'un cercle plus large d'acheteurs potentiels, la divulgation des risques et des évaluations ou l'identification des fonctions critiques et non

critiques de la banque n'entraînent une incertitude supplémentaire et une perte de confiance du marché. En outre, le fait de contacter un plus grand nombre d'acheteurs pourrait augmenter la probabilité de fuite et, partant, le risque que la banque puisse faire l'objet d'une résolution dans un délai extrêmement court.

En outre, en raison de l'urgence et du temps très limité qui devrait être disponible pour la procédure de commercialisation, inviter un plus grand nombre de participants augmenterait la complexité de la procédure. En outre, sur la base des informations reçues de la Banque, il est douteux que les soumissionnaires qui n'ont pas encore manifesté d'intérêt pour la procédure de vente privée soumettent des offres.

Conformément à l'article 24, paragraphe 3, du règlement [nº 806/2014], le CRU s'efforcera de trouver un équilibre entre les exigences de commercialisation et la nécessité d'atteindre les objectifs de la résolution. En particulier, le CRU s'écartera partiellement des exigences de commercialisation, en raison de l'urgence des circonstances et, notamment, de la menace matérielle pour la stabilité financière qui résulterait de la défaillance de la banque et du fait que le respect de la nécessité de contacter un plus large éventail d'acheteurs compromettrait également l'efficacité de l'instrument de cession des activités. »

645 Il y a lieu de relever que l'article 39, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2014/59 indique que, sous réserve de ne pas favoriser indûment les acquéreurs potentiels ni d'opérer de discrimination, les principes visés au même paragraphe n'empêchent pas l'autorité de résolution de solliciter certains acquéreurs potentiels en particulier.

646 Par conséquent, la décision du CRU de demander au FROB de ne contacter que les cinq établissements qui avaient participé à la procédure de vente privée est conforme à cette disposition.

647 En outre, cette décision reposait sur un critère objectif, à savoir l'intérêt déjà manifesté par ces entreprises pour l'achat de Banco Popular, et se justifiait par le délai très court dans lequel la procédure de vente devait être achevée. Comme le soulignait le CRU, le fait d'élargir la procédure à un plus grand nombre de participants risquait de ralentir la procédure, mais également augmentait les risques de fuites sur la situation de Banco Popular et donc les risques pour la stabilité financière.

648 Il en ressort que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la décision du CRU d'inviter le FROB à ne contacter que les cinq parties ayant participé à la procédure de vente privée n'était pas arbitraire.

649 En outre, c'est à tort que les requérantes soutiennent qu'il était arbitraire et discriminatoire de s'adresser uniquement aux cinq établissements espagnols qui avaient indiqué ne pas être intéressés par l'achat de Banco Popular dans le cadre de la procédure de vente privée.

650 En effet, par leur participation à la procédure de vente privée, ces cinq établissements étaient les seuls établissements bancaires à avoir manifesté un intérêt pour l'acquisition de Banco Popular. Les requérantes opèrent une confusion entre la manifestation d'intérêt pour l'acquisition de Banco Popular qui s'est matérialisé par la participation à la procédure de vente privée et le fait que cette procédure ait finalement échoué.

651 Enfin, il y a lieu de relever que la procédure de vente privée avait été ouverte à tout opérateur espagnol ou international. Les requérantes n'expliquent pas pour quel motif d'autres établissements espagnols ou étrangers qui n'avaient pas manifesté leur intérêt dans l'acquisition de Banco Popular au moment de la procédure de vente privée auraient été intéressés quelques semaines plus tard, au stade du lancement de la procédure par le FROB. En outre, toute information publique concernant la mise en œuvre de la procédure de vente étant exclue, les requérantes n'expliquent pas sur la base de quels critères non discriminatoires d'autres opérateurs auraient pu être contactés.

652 Il en ressort que le CRU, en limitant, dans la décision sur la commercialisation, la procédure de vente aux cinq établissements ayant participé à la procédure de vente privée, n'a pas violé l'article 24 du règlement nº 806/2014, lu en combinaison avec l'article 39, paragraphe 2, sous a), de la directive 2014/59.

653 Partant, il y a lieu de rejeter le premier grief.

– *Sur le deuxième grief, relatif à l'existence d'une discrimination en faveur de Banco Santander*

654 Les requérantes font valoir que, parmi les participants à la procédure de vente privée antérieure, Banco Santander a été favorisée, en violation de l'article 39, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/59. Banco Santander aurait été favorisée en raison de l'exclusion des acquéreurs potentiels qui n'avaient pas participé à la procédure de vente privée et en raison des délais réduits. Elles estiment que Banco Santander, qui avait passé plusieurs mois à étudier la possibilité d'acquérir Banco Popular, a pu tirer parti de cette situation privilégiée pour faire une offre à bas prix. Banco Santander aurait été la seule banque qui aurait continué à avoir accès à des informations actualisées relatives à la situation de Banco Popular. L'avancée de la date limite pour répondre à l'appel d'offres au 6 juin 2017 aurait favorisé Banco Santander.

655 Selon le critère prévu à l'article 39, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/59, la vente ne favorise pas indûment les acquéreurs potentiels ni opère de discrimination.

656 À l'article 2, sous a), ii), de la décision sur la commercialisation, le CRU a indiqué que la procédure de vente devait être transparente pour permettre aux acquéreurs potentiels participants d'être équitablement et dûment informés à chaque étape de la procédure. Il a estimé que toute information demandée par un des acquéreurs potentiels et qui lui a été fournie devait être fournie en même temps à tous les autres.

657 Il y a lieu de relever que, par ce grief, les requérantes ne visent pas la décision sur la commercialisation, ni le dispositif de résolution, mais la procédure de vente telle qu'elle a été mise en œuvre par le FROB. Dès lors, les requérantes ne sauraient faire valoir une violation de l'article 39, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/59 par le CRU. Il convient donc de considérer que, par ce grief, les requérantes font valoir, en substance, que le CRU a commis une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il a approuvé, dans le dispositif de résolution, la procédure de vente menée par le FROB, alors que celle-ci aurait favorisé Banco Santander en violation de l'article 39, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/59.

658 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, à l'article 6.6 du dispositif de résolution, le CRU a considéré que la procédure de vente menée à l'égard de Banco Popular par le FROB avait satisfait aux exigences énoncées à l'article 24 du règlement nº 806/2014 lu conjointement avec l'article 39 de

la directive 2014/59 et, notamment, que tous les acquéreurs potentiels avaient été approchés à la même date, avaient eu accès à la même salle de données virtuelle et que leurs offres ont été soumises aux mêmes conditions et à la même date limite.

659 Tout d'abord, il ressort de l'analyse du premier grief que la limitation de la procédure aux acquéreurs potentiels ayant participé à la procédure de vente privée était justifiée. Les requérantes n'expliquent pas de quelle manière cette limitation serait de nature à favoriser Banco Santander par rapport aux quatre autres établissements ayant été contactés par le FROB pour participer à la procédure de vente.

660 Ensuite, s'agissant du déroulement de la procédure, il convient également de rappeler que, parmi les cinq acquéreurs potentiels contactés par le FROB, deux ont décidé de ne pas participer à la procédure de vente et un a été exclu par la BCE pour des raisons prudentielles. Le 4 juin 2017, les deux acquéreurs potentiels qui avaient décidé de participer à la procédure de vente, Banco Santander et BBVA, ont signé un accord de non-divulgation et, le 5 juin, ils ont eu accès à la salle de données virtuelle. Le 6 juin, le FROB leur a transmis la lettre de procédure ainsi que la convention d'achat et de vente *(Sale and Purchase Agreement).*

661 Par courrier du 6 juin 2017, BBVA a informé le FROB qu'elle avait décidé de ne pas présenter d' offre. BBVA a indiqué dans ce courrier que :

« […] compte tenu des contraintes de prix et des autres conditions imposées dans la lettre de procédure, ainsi que de l'insuffisance des informations disponibles, BBVA n'est pas en mesure de soumettre une offre selon les termes de cette lettre de procédure et de la convention d'achat et de vente *(Sale and Purchase Agreement, SPA)* présentés aujourd'hui.

Nonobstant ce qui précède, nous confirmons également que si des informations suffisantes étaient disponibles pour permettre à ses organes directeurs d'analyser dûment l'opération et si les conditions du processus pouvaient être modifiées, BBVA serait intéressée à y participer. »

662 Le fait que BBVA ait informé le FROB que les informations à sa disposition ne lui permettaient pas de présenter une offre ne saurait être interprété comme signifiant qu'elle disposait de moins d'informations que Banco Santander.

663 S'agissant de l'argument selon lequel la réduction de la durée de la procédure aurait favorisé Banco Santander, il y a lieu de relever que, dans la lettre de procédure, le délai fixé était le même pour tous les participants. De plus, tous les acquéreurs potentiels avaient déjà participé à la procédure de vente privée et ils ont donc pu prendre connaissance des informations relatives à Banco Popular et les analyser pendant la même durée.

664 Par ailleurs, comme le souligne le CRU, la fixation du délai au 6 juin à minuit se justifiait par le fait que, ce même jour, la BCE avait déclaré Banco Popular en situation de défaillance avérée ou prévisible, que cette dernière n'aurait donc pas été en mesure d'opérer sur le marché le jour suivant et qu'il convenait donc d'adopter en urgence une résolution.

665 En outre, ainsi qu'il ressort du point 661 ci-dessus et contrairement à ce que soutiennent les requérantes, BBVA, dans son courrier adressé au FROB, n'a pas justifié sa décision de ne pas soumettre d'offre par un manque de temps.

666 Il en ressort que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la procédure de vente menée par le FROB n'a pas favorisé Banco Santander et que le CRU n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que cette procédure avait satisfait aux exigences énoncées à l'article 39, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/59.

667 Partant, il y a lieu de rejeter le deuxième grief.

– *Sur le troisième grief, relatif à l'existence d'un avantage indu accordé à Banco Santander*

668 Les requérantes font valoir l'existence d'un avantage indu accordé à Banco Santander, en violation de l'article 39, paragraphe 2, sous d), de la directive 2014/59, du fait que celle-ci aurait présenté son offre le 7 juin 2017 à 3 h 12, soit en dehors du délai fixé par le CRU et le FROB, et que BBVA n'aurait pas été informée qu'elle pouvait soumissionner après l'expiration du délai imparti. Or, elles estiment que, si BBVA avait été informée que le délai était flexible, elle aurait certainement présenté une offre. Les requérantes considèrent que le contenu de la lettre de procédure contredit l'argument de Banco Santander selon lequel le délai du 6 juin 2017 à minuit était purement indicatif.

669 Selon le critère prévu à l'article 39, paragraphe 2, sous d), de la directive 2014/59, la vente ne confère d'avantage indu à aucun acquéreur potentiel.

670 Il y a lieu de rappeler que, par lettre du 7 juin 2017, le FROB a informé le CRU des résultats de la procédure de vente et a indiqué que Banco Santander avait soumis une offre le 7 juin à 3 h 12 et que le prix offert par Banco Santander pour la vente des actions de Banco Popular était d'un euro. Le FROB a proposé que Banco Santander, en sa qualité d'adjudicataire dans la procédure de vente concurrentielle de Banco Popular, soit désigné comme acquéreur de Banco Popular dans le dispositif de résolution.

671 Dans le dispositif de résolution, le CRU a considéré que la procédure de vente menée à l'égard de Banco Popular par le FROB avait satisfait aux exigences énoncées à l'article 24 du règlement nº 806/2014 lu conjointement avec l'article 39 de la directive 2014/59 et a accepté la proposition du FROB de désigner Banco Santander comme acquéreur de Banco Popular.

672 Dès lors, ce grief doit être interprété comme visant à faire constater que le CRU a commis une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il a approuvé, dans le dispositif de résolution, la proposition du FROB de désigner Banco Santander comme acquéreur, alors que celle-ci aurait obtenu un avantage indu lors de la procédure de vente, en violation de l'article 39, paragraphe 2, sous d), de la directive 2014/59.

673 Il convient de relever que, dans la décision sur la commercialisation, le CRU ne fixait aucun délai pour la procédure de sélection de l'acquéreur de Banco Popular. C'est donc à tort que les requérantes soutiennent que le délai de soumission des offres avait été fixé par le CRU.

674 Dans la lettre de procédure, le FROB a fixé un calendrier du déroulement de la procédure de vente de Banco Popular. Ce calendrier prévoyait que les offres contraignantes devaient être soumises au plus tard le 6 juin 2017 à minuit. Ce calendrier prévoyait également pour le 7 juin 2017, à 1 h 00, que des contacts auraient lieu avec les soumissionnaires pour finaliser la procédure et sélectionner l'offre ; devaient ensuite intervenir, à 5 h 30, le dispositif de résolution du CRU (le cas échéant) et l'exécution de la convention d'achat et de vente, à 6 h 30, l'acte d'exécution du FROB et, à 7 h 00, la clôture et l'annonce de la transaction.

675 Comme l'indique Banco Santander, le calendrier de la procédure de vente fixé dans la lettre de procédure avait pour but de permettre de conclure toutes les formalités le 7 juin 2017 à 7 h 00, afin que Banco Popular puisse fonctionner normalement après l'ouverture des marchés, afin notamment d'éviter une interruption de ses fonctions critiques.

676 Dans la mesure où BBVA avait annoncé le 6 juin, avant l'expiration du délai, qu'elle ne présenterait pas d'offre et qu'elle n'a pas justifié cette décision par le fait qu'elle ne disposait pas de suffisamment de temps, il ne saurait être considéré que le fait que Banco Santander ait déposé son offre après l'expiration du délai aurait accordé à cette dernière un avantage indu par rapport à BBVA.

677 L'affirmation des requérantes selon laquelle BBVA aurait certainement présenté une offre si elle avait été informée que le délai fixé par le FROB était « flexible » est purement spéculative. Elle est en outre en contradiction avec l'argument des requérantes, soulevé dans la réplique, selon lequel le CRU aurait dû assurer le maintien de Banco Popular jusqu'au week-end du 10 et 11 juin 2017 pour permettre à BBVA de mener à terme son analyse de la situation financière de Banco Popular et de présenter une offre. Les requérantes ne sauraient donc soutenir que l'allongement de quelques heures du délai pour déposer les offres aurait permis à BBVA de présenter une offre.

678 Étant donné que Banco Santander a été le seul participant à la procédure à présenter une offre ferme et qu'il était certain, à la suite de l'annonce de BBVA, qu'aucun des autres établissements invités à participer à la procédure de vente ne présenterait d'offre, le fait que le FROB ait accepté cette offre, quand bien même elle a été présentée après l'expiration du délai fixé dans la lettre de procédure, ne pouvait procurer un avantage indu à Banco Santander.

679 Par ailleurs, il ressort de l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 806/2014 que :

« Le CRU applique l'instrument de cession des activités sans se conformer aux exigences concernant la vente fixées au paragraphe 2, point e), lorsqu'il établit que le fait de s'y conformer serait de nature à compromettre la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs de la résolution, et, en particulier, si les conditions suivantes sont remplies :

a) il considère que la défaillance ou défaillance potentielle de l'établissement soumis à une procédure de résolution fait peser une menace importante sur la stabilité financière ou aggrave une telle menace ;

et

b) il considère que le respect des exigences en question risquerait de nuire à l'efficacité de l'instrument de cession des activités en limitant sa capacité de parer à la menace ou d'atteindre les objectifs de la résolution énoncés à l'article 14, paragraphe 2, point b). »

680 À cet égard, il y a lieu de rappeler, comme cela est indiqué au point 629 ci-dessus, que, à l'article 6.6 du dispositif de résolution, le CRU a relevé que, étant donné que l'acquéreur était le seul ayant soumis une offre, il était prudent d'accepter ses conditions et ainsi de prévenir une insolvabilité incontrôlée de Banco Popular qui aurait, notamment, pu porter atteinte à ses fonctions critiques.

681 En effet, dans l'hypothèse où le CRU n'aurait pas accepté la proposition du FROB de désigner Banco Santander comme acquéreur de Banco Popular, cette dernière aurait fait l'objet d'une liquidation. Or, comme cela a été constaté dans le cadre de l'analyse du cinquième moyen,

conformément à l'article 18, paragraphe 5, du règlement nº 806/2014, une liquidation de Banco Popular selon une procédure normale d'insolvabilité n'aurait pas permis d'atteindre les objectifs prévus à l'article 14 du même règlement dans la même mesure que la résolution. En particulier, il a été constaté que la résolution était nécessaire pour atteindre les objectifs d'assurer la continuité des fonctions critiques de Banco Popular et d'éviter les effets négatifs significatifs sur la stabilité financière.

682 Le FROB a transmis au CRU les résultats de la procédure de vente de Banco Popular dans un délai suffisant pour permettre à ce dernier d'adopter le dispositif de résolution et de le transmettre à la Commission à 5 h 13 le 7 juin 2017. La Commission a ainsi adopté sa décision permettant l'entrée en vigueur du dispositif de résolution à 6 h 30 le même jour. Le déroulement de la procédure a donc permis au FROB de conclure toutes les formalités et de clore la vente avant l'expiration du délai fixé dans la lettre de procédure, soit avant le 7 juin 2017 à 7 h 00.

683 Il en ressort que la proposition du FROB de désigner Banco Santander comme acquéreur de Banco Popular n'a pas procuré un avantage indu à Banco Santander et que le CRU n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la procédure de vente avait satisfait aux exigences énoncées à l'article 39, paragraphe 2, sous d), de la directive 2014/59.

684 Partant, il y a lieu de rejeter le troisième grief.

– *Sur le quatrième grief, relatif au fait que la procédure de vente ne visait pas à maximiser le prix de vente*

685 Les requérantes soutiennent qu'il n'a pas été tenté d'obtenir le prix de vente le plus élevé possible, en violation de l'article 39, paragraphe 2, sous f), de la directive 2014/59. Elles estiment que le fait de réduire au minimum le nombre d'acquéreurs potentiels a supprimé toute possibilité de concurrence entre les différents acteurs du secteur bancaire, ce qui aurait permis d'obtenir le prix de vente le plus élevé possible.

686 Il y a lieu de considérer que, par ce grief, les requérantes reprochent, en substance, au CRU d'avoir violé l'article 24 du règlement nº 806/2014, relatif à l'instrument de cession des activités, lu en combinaison avec l'article 39, paragraphe 2, sous f), de la directive 2014/59, en limitant, dans la décision sur la commercialisation, la procédure de vente aux cinq établissements ayant participé à la procédure de vente privée.

687 Selon le critère prévu à l'article 39, paragraphe 2, sous f), de la directive 2014/59, la vente vise à maximiser, dans la mesure du possible, le prix de vente des actions ou autres titres de propriété, actifs, droits ou engagements concernés.

688 Or, il y a lieu de rappeler qu'il ressort de l'analyse du premier grief que la décision du CRU de limiter la procédure de vente aux cinq établissements qui avaient participé à la procédure de vente privée était justifiée par la nécessité de finaliser la procédure dans un délai très court et d'éviter les risques de fuites sur la situation de Banco Popular et donc les risques pour la stabilité financière.

689 De plus, à l'article 2, sous b), de la décision sur la commercialisation, le CRU a indiqué que la procédure de vente devait viser à maximiser le prix de vente, tout en tenant compte du besoin d'effectuer rapidement une résolution. Il a également précisé que le principal critère d'évaluation des offres était le prix offert.

690 Dans la lettre de procédure, le FROB a indiqué que le prix proposé dans les offres devait être égal ou supérieur à un euro.

691 Les requérantes ne soulèvent aucun argument visant à démontrer que la limitation du nombre d'acquéreurs potentiels aux cinq participants à la procédure de vente privée n'aurait pas permis une réelle concurrence par les prix entre eux.

692 Il ne saurait être reproché au CRU les circonstances intervenues au cours de la procédure, à savoir que quatre des cinq participants ont renoncé à présenter une offre contraignante et que la seule offre contraignante présentée proposait un prix d'achat d'un euro.

693 C'est donc à tort que les requérantes soutiennent que la décision sur la commercialisation ne visait pas à maximiser le prix de vente en violation de l'article 24 du règlement nº 806/2014, lu en combinaison avec l'article 39, paragraphe 2, sous f), de la directive 2014/59.

694 En réplique, les requérantes ajoutent que les trois options figurant dans la lettre de procédure permettaient aux soumissionnaires de comprendre que le FROB leur indiquait implicitement que les pertes conduiraient à détruire tout ou partie du capital de Banco Popular. Elles soutiennent que, pour obtenir un prix qui maximise la valeur des actions, il aurait été nécessaire que le CRU oblige les acquéreurs potentiels à déterminer eux-mêmes les pertes.

695 Par cet argument, les requérantes contestent le contenu de la lettre de procédure adoptée par le FROB. Dans cette lettre, le FROB a mentionné que les offres devaient indiquer le prix qu'il était proposé de payer pour le transfert des actions de Banco Popular selon trois options.

696 D'une part, il suffit de relever que cet argument des requérantes est purement spéculatif et ne repose pas sur des données factuelles, mais sur la prétendue impression que les soumissionnaires auraient eu à la lecture de la lettre de procédure. D'autre part, cet argument ne permet pas de déterminer ce que les requérantes reprochent au CRU.

697 Par ailleurs, il convient de rejeter les allégations purement spéculatives des requérantes selon lesquelles, d'une part, Banco Santander aurait été consciente qu'elle était la seule à présenter une offre et, d'autre part, la décision de vendre Banco Popular au prix d'un euro aurait été prise à l' avance.

698 Partant, il y a lieu de rejeter le quatrième grief.

699 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que les requérantes n'ont pas démontré que la procédure de vente de Banco Popular violait l'article 24 du règlement nº 806/2014 et l'article 39, paragraphe 2, sous a), b), d) et f), de la directive 2014/59.

700 Dès lors, le dixième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le onzième moyen, tiré de ce que le CRU ne fera pas procéder à une valorisation définitive ex post

701 Par leurs trois nouveaux moyens soulevés en réplique, regroupés dans le onzième moyen, les requérantes font valoir que le fait, pour le CRU, de ne pas avoir fait procéder à une valorisation définitive ex post constitue, premièrement, une violation de l'article 20, paragraphes 3 et 11, du

règlement nº 806/2014, deuxièmement, une violation de l'obligation de motivation, des droits de la défense et du droit à un recours effectif et, troisièmement, une violation des formes substantielles.

702 Les requérantes indiquent avoir été informées du fait qu'il ne sera pas procédé à une valorisation définitive ex post par la réponse du CRU à une question posée par le Tribunal dans le cadre de la présente procédure.

703 En effet, le 30 juillet 2018, en réponse aux questions posées par le Tribunal dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, le CRU a indiqué que la valorisation 2 ne serait pas suivie d'une valorisation définitive ex post. Il a estimé que, en raison des particularités du cas présent, il était arrivé à la conclusion qu'une valorisation définitive ex post ne servirait aucune finalité pratique dans le cadre de l'article 20, paragraphe 11, du règlement nº 806/2014, ni mènerait à une décision de compensation prévue à l'article 20, paragraphe 12, du même règlement.

704 Il y a lieu de relever que la valorisation définitive ex post prévue par l'article 20, paragraphe 11, du règlement nº 806/2014 est, par définition, postérieure à l'adoption du dispositif de résolution.

705 En outre, comme cela a été indiqué au point 603 ci-dessus, en application de l'article 20, paragraphe 13, du règlement nº 806/2014, une valorisation provisoire telle que la valorisation 2 constitue une base valable pour adopter le dispositif de résolution.

706 Il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la légalité d'un acte de l'Union s'apprécie en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date à laquelle l'acte a été pris (voir arrêt du 3 septembre 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, point 22 et jurisprudence citée). Il s'ensuit qu'est exclue la prise en compte, lors de l'appréciation de la légalité de cet acte, d'éléments postérieurs à la date à laquelle l'acte de l'Union a été adopté (voir arrêt du 17 décembre 2014, Si.mobil/Commission, T-201/11, EU:T:2014:1096, point 64 et jurisprudence citée).

707 Il en ressort que le fait de procéder ou non à une valorisation définitive ex post, qui est manifestement postérieure à l'adoption du dispositif de résolution, ne saurait affecter la validité de celui-ci.

708 Par ailleurs, il y a lieu de relever que les requérantes ne sauraient soutenir que, dans la mesure où il ne sera pas procédé à une valorisation définitive ex post, le dispositif de résolution est insuffisamment motivé. En effet, l'adoption d'une valorisation définitive ex post ne saurait en toute hypothèse permettre au CRU de compléter la motivation du dispositif de résolution a posteriori.

709 Partant, les arguments soulevés par les requérantes dans le onzième moyen sont inopérants et il y a lieu de rejeter ce moyen.

Sur les demandes de mesures d'organisation de la procédure et de mesures d'instruction

710 Les requérantes ont demandé au Tribunal d'ordonner diverses mesures d'organisation de la procédure et d'instruction.

711 D'une part, dans la requête et la réplique ainsi que par lettres du 15 novembre 2018, du 20 avril 2021 et du 28 mai 2021, les requérantes ont demandé au Tribunal d'ordonner la production de divers documents.

712 Il y a lieu de rappeler que, par son ordonnance de mesures d'instruction du 12 mai 2021, au titre de l'article 91, sous b), de l'article 92, paragraphe 3, et de l'article 103 du règlement de procédure, le Tribunal a ordonné au CRU la production de certains documents cités au point 95 ci-dessus. Par ordonnance du 9 juin 2021, le Tribunal a considéré que les documents produits par le CRU dans leur version confidentielle n'étaient pas pertinents pour la solution du litige. En revanche, la lettre de Banco Popular à la BCE du 6 juin 2017, sans son annexe, a été communiquée aux autres parties.

713 D'autre part, les requérantes, dans la requête, ont proposé l'audition de plusieurs témoins.

714 S'agissant des demandes de mesures d'organisation de la procédure ou d'instruction soumises par une partie à un litige, il y a lieu de rappeler que le Tribunal est seul juge de la nécessité éventuelle de compléter les éléments d'information dont il dispose sur les affaires dont il est saisi (voir arrêt du 26 janvier 2017, Mamoli Robinetteria/Commission, C-619/13 P, EU:C:2017:50, point 117 et jurisprudence citée ; arrêt du 12 novembre 2020, Fleig/SEAE, C-446/19 P, non publié, EU:C:2020:918, point 53).

715 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, même si une demande d'audition de témoins, formulée dans la requête, indique avec précision les faits sur lesquels il y a lieu d'entendre le ou les témoins et les motifs de nature à justifier leur audition, il appartient au Tribunal d'apprécier la pertinence de la demande par rapport à l'objet du litige et à la nécessité de procéder à l'audition des témoins cités (voir arrêt du 26 janvier 2017, Mamoli Robinetteria/Commission, C-619/13 P, EU:C:2017:50, point 118 et jurisprudence citée ; arrêt du 22 octobre 2020, Silver Plastics et Johannes Reifenhäuser/Commission, C-702/19 P, EU:C:2020:857, point 29).

716 En l'espèce, il y a lieu de relever que les éléments contenus dans le dossier ainsi que les explications données lors de l'audience sont suffisants pour permettre au Tribunal de se prononcer, celui-ci ayant pu utilement statuer sur la base des conclusions, des moyens et des arguments développés en cours d'instance et au vu des documents déposés par les parties.

717 Il s'ensuit que les demandes de mesures d'organisation de la procédure et de mesures d'instruction des requérantes doivent être rejetées ainsi que le recours dans son intégralité.

Sur les dépens

718 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé, il convient de les condamner à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le CRU et Banco Santander, conformément aux conclusions de ces derniers.

719 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Le Royaume d' Espagne, le Parlement, le Conseil et la Commission supporteront donc leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno et Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) sont condamnés à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de résolution unique (CRU) et Banco Santander, SA.

3) Le Royaume d'Espagne, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne supporteront leurs propres dépens.

Van der Woude Jaeger Kreuschitz

De Baere Steinfatt

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er juin 2022.

Signatures

Table des matières

Cadre juridique 2

Antécédents du litige et faits postérieurs à l'introduction du recours 6

Sur la situation de Banco Popular avant l'adoption du dispositif de résolution 6

Sur d'autres faits antérieurs à l'adoption du dispositif de résolution 8

Sur le dispositif de résolution de Banco Popular du 7 juin 2017 12

Sur les faits postérieurs à l'adoption de la décision de résolution 13

Procédure et conclusions des parties 14

En droit 16

Sur la recevabilité 17

Sur le fond 23

Observations liminaires 23

– Sur la portée du recours 23

– Sur l'étendue du contrôle du Tribunal 24

Sur le deuxième moyen, tiré d'une exception d'illégalité en ce que l'article 18, l'article 24, paragraphe 2, sous a), et l'article 27 du règlement nº 806/2014, ainsi que les articles 32, 38 et 43 de la directive 2014/59, violent le droit d'être entendu consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte 26

– Sur la portée de l'exception d'illégalité 26

– Sur l'exception d'illégalité de l'article 18 du règlement nº 806/2014 28

Sur le troisième moyen, tiré d'une exception d'illégalité en ce que les articles 21, 22, 24 et 27 du règlement nº 806/2014 ainsi que les articles 38 et 63 de la directive 2014/59 violent le droit de propriété, consacré par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte et le principe de la liberté d'entreprise, consacré par l'article 16 de la Charte 38

Sur les premier et quatrième moyens, tirés d'un défaut de motivation du dispositif de résolution, d'une violation du droit à une bonne administration consacré par l'article 41, paragraphe 2, sous b) et c), de la Charte et d'une violation du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte 40

– Sur le premier grief, relatif à la violation de l'obligation de motivation 41

– Sur le deuxième grief, relatif à la violation du droit d'accès au dossier 46

– Sur le troisième grief, relatif à la violation du droit à un recours effectif 49

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation de l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 et de l'article 32 de la directive 2014/59 51

– Sur la première branche, relative à la première condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 806/2014 52

– Sur la deuxième branche, relative à la deuxième condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 806/2014 56

– Sur la troisième branche, relative à la troisième condition prévue par l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 806/2014 60

Sur le sixième moyen, tiré de la violation du principe de prudence dans le secteur bancaire . 62

Sur le septième moyen, tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime 65

Sur le huitième moyen, tiré de la violation du droit de propriété et du principe de proportionnalité, consacrés par les articles 17 et 52 de la Charte 67

Sur le neuvième moyen, tiré de la violation de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 806/2014 75

– Sur le premier grief, relatif à l'indépendance de l'expert ayant réalisé la valorisation 2 77

– Sur le deuxième grief, relatif à la coexistence de deux valorisations ex ante 78

– Sur le troisième grief, relatif à la méthode utilisée dans la valorisation 2 80

– Sur le quatrième grief, relatif à la crédibilité de la valorisation 2. 83

Sur le dixième moyen, tiré de ce que la procédure de vente de Banco Popular viole l'article 24 du règlement nº 806/2014 et l'article 39, paragraphe 2, sous a), b), d) et f), de la directive 2014/59 85

– Sur le premier grief, relatif à la transparence de la procédure de vente 86

– Sur le deuxième grief, relatif à l'existence d'une discrimination en faveur de Banco Santander 90

– Sur le troisième grief, relatif à l'existence d'un avantage indu accordé à Banco Santander 92

– Sur le quatrième grief, relatif au fait que la procédure de vente ne visait pas à maximiser le prix de vente 94

Sur le onzième moyen, tiré de ce que le CRU ne fera pas procéder à une valorisation définitive ex post 95

Sur les demandes de mesures d'organisation de la procédure et de mesures d'instruction . . . 96

Sur les dépens 97