Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

4 mars 2015 *

« Politique économique et monétaire — BCE — Recours en annulation — Cadre de surveillance de l'Eurosystème — Acte attaquable — Recevabilité — Surveillance des systèmes de paiement et de règlement de titres — Exigence de localisation dans un État membre de l'Eurosystème appliquée aux systèmes de compensation par contrepartie centrale — Compétence de la BCE »

Dans l'affaire T-496/11,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté initialement par M. S. Ossowski, Mmes S. Behzadi-Spencer et E. Jenkinson, puis par Mmes Behzadi-Spencer et Jenkinson, et enfin par Mme V. Kaye, en qualité d'agents, assistés de MM. K. Beal, QC, et P. Saini, QC,

partie requérante,

soutenu par

Royaume de Suède, représenté par Mmes A. Falk, C. Meyer-Seitz, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson et H. Karlsson, en qualité d'agents,

partie intervenante,

contre

Banque centrale européenne (BCE), représentée initialement par MM. A. Sáinz de Vicuña Barroso et K. Laurinavičius, puis par MM. Sáinz de Vicuña Barroso et P. Papapaschalis et enfin par M. Papapaschalis et Mme P. Senkovic, en qualité d'agents, assistés de M. R. Subiotto, QC, Me F.-C. Laprévote, avocat, et M. P. Stuart, barrister,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M. A. Rubio González, abogado del Estado,

et par

République française, représentée par MM. G. de Bergues, D. Colas et E. Ranaivoson, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

* Langue de procédure : l'anglais.

ayant pour objet une demande d'annulation du cadre de surveillance de l'Eurosystème publié par la BCE le 5 juillet 2011, dans la mesure où celui-ci fixe une exigence de localisation applicable aux contreparties centrales établies dans des États membres ne faisant pas partie de l'Eurosystème,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre),

composé de M. M. Prek (rapporteur), président, Mme I. Labucka et M. V. Kreuschitz, juges,

greffier : Mme S. Spyropoulos, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 juillet 2014,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le 5 juillet 2011, la Banque centrale européenne (BCE) a publié sur son site Internet le cadre de surveillance de l'Eurosystème (ci-après le « cadre de surveillance »), qu'elle présente comme ayant pour objet de décrire le rôle de l'Eurosystème [c'est-à-dire du Système européen des banques centrales (SEBC) limité à la BCE et aux banques centrales nationales des États membres ayant adopté l'euro comme monnaie commune] dans la surveillance des « systèmes de paiement, de compensation et de règlement ».

2 Il y est souligné que l'expression « systèmes de paiement, de compensation et de règlement » doit être comprise comme désignant de manière générique les « systèmes de paiement (y compris les instruments de paiement), les systèmes de compensation (y compris les contreparties centrales) et les systèmes de règlement (des titres) » (point 1 du cadre de surveillance).

3 Aux fins de justifier l'intérêt que représentent les systèmes de paiement, de compensation et de règlement pour l'Eurosystème, il est noté que leurs infrastructures sont soumises à de nombreux risques susceptibles de revêtir une dimension systémique et d'affecter le système financier et l'économie dans son ensemble. Il est, en outre, fait mention des externalités négatives pouvant découler de ces systèmes, tels les retards dans le règlement des paiements. La BCE souligne également la dispersion des infrastructures présentes dans la zone euro et ses conséquences négatives, notamment sur les transactions transfrontières.

4 Selon la BCE, l'intérêt de l'Eurosystème pour les systèmes de paiement, de compensation et de règlement reflète la mission que lui confie l'article 127, paragraphe 2, TFUE de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Assurer la sécurité et l'efficacité de tels systèmes serait un préalable important aux fins de contribuer à la stabilité financière et de maintenir la confiance du grand public dans l'euro. Aux fins de promouvoir l'efficacité et la sécurité, l'Eurosystème suivrait trois approches complémentaires. Tout d'abord, en tant que propriétaire et opérateur d'un système, il serait responsable de sa sécurité et de son efficacité. Ensuite, il lui appartiendrait d'exercer une fonction de surveillance de l'ensemble des systèmes et des infrastructures de paiement, de compensation et de règlement. Enfin, l'Eurosystème interviendrait en tant que stimulateur et catalyseur aux fins d'améliorer l'efficacité globale des infrastructures de marché de la zone euro (point 2 du cadre de surveillance).

5 En ce qui concerne plus particulièrement la fonction de surveillance de l'Eurosystème, la BCE estime que cette dernière trouve son fondement juridique dans l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, TFUE et au point 3.1 de l'article 3 du protocole n° 4 du traité FUE sur les statuts du SEBC et de la BCE (ci-après les « statuts »), lesquels assignent au SEBC la mission fondamentale de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Il est également mentionné que, à l'égard des systèmes de compensation et de paiement, l'article 22 des statuts prévoit que « [l]a BCE et les banques centrales nationales peuvent accorder des facilités, et la BCE peut arrêter des règlements, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiement au sein de l'Union et avec les pays tiers ».

6 La BCE ajoute qu'il convient d'interpréter ces bases juridiques dans leur contexte historique. L'absence de référence explicite à une mission de « surveillance » s'expliquerait par la circonstance qu'une telle fonction n'était, à l'époque de la signature du traité sur l'Union européenne, pas perçue comme constituant une compétence autonome, mais, plutôt, comme une conséquence des fonctions dévolues aux banques centrales à l'égard des systèmes de paiement, de la stabilité du système financier et de la politique monétaire. En outre, les systèmes de règlement et de compensation ne présentaient alors ni leur dimension ni leur importance actuelles, notamment pour les transactions transfrontières. À cet égard, il est souligné dans le cadre de surveillance que les banques centrales nationales se voient souvent dévolues une fonction explicite de surveillance, y compris à l'égard des systèmes de règlement et de compensation. Enfin, il y est mentionné qu'un bon fonctionnement des systèmes de règlement et de compensation est dans l'intérêt de l'Eurosystème en raison de leur importance pour la bonne conduite de la politique monétaire, de leurs liens étroits avec les systèmes de paiement et de leur pertinence pour la stabilité du système financier en général.

7 Cette fonction de surveillance se serait matérialisée par l'adoption de standards et d'exigences que les systèmes de paiement doivent respecter. À l'égard des systèmes de compensation et de règlement de titres, elle se serait manifestée par la participation conjointe de représentants du SEBC et du comité européen des régulateurs de marché de valeurs mobilières à un groupe de travail ayant adressé aux autorités publiques des recommandations non contraignantes (point 3 du cadre de surveillance).

8 Il est précisé dans le cadre de surveillance que les systèmes de règlement de titres et les contreparties centrales sont des composantes essentielles du système financier. Celui-ci pourrait être atteint de manière systémique par un problème financier, juridique ou opérationnel les affectant. Cela serait particulièrement le cas pour les contreparties centrales en ce qu'elles constituent un point de convergence des risques tant de liquidité que de crédit. La BCE ajoute que, dans la mesure où les transactions sur titres impliquent à la fois un transfert de titres et de liquidités, des perturbations dans le transfert des titres pourraient conduire à des perturbations des systèmes de paiement (point 4 du cadre de surveillance).

9 Le cadre de surveillance présente la méthode de surveillance de l'Eurosystème comme suivant une approche en trois étapes, à savoir, premièrement, rassembler les informations pertinentes, deuxièmement, les évaluer au regard de ses objectifs et, troisièmement, initier le cas échéant des changements afin de remédier à d'éventuels défauts de conformité. Aux fins d'initier de tels changements, l'Eurosystème utiliserait la pression morale, les déclarations publiques, l'influence résultant de sa participation aux systèmes et de la coopération avec d'autres autorités ainsi que la possibilité d'adopter des réglementations directement contraignantes dans les États membres qui font partie de la zone euro. La BCE souligne ne pas encore avoir fait application de cette dernière possibilité.

10 En ce qui concerne la répartition des rôles au sein de l'Eurosystème, la responsabilité principale serait assignée à la banque centrale la mieux placée, qu'il s'agisse d'une banque centrale nationale ou de la BCE. Il est également mentionné que les règles et normes dont le respect fait l'objet d'une surveillance sont les mêmes pour les systèmes privés et ceux gérés par l'Eurosystème (point 5 du cadre de surveillance).

11 En ce qui concerne la problématique posée par l'existence d'infrastructures situées hors de la zone euro, participant au règlement ou à la compensation de transactions en euros, il est souligné dans le cadre de surveillance qu'un dysfonctionnement de leur part peut avoir des incidences négatives sur des systèmes de paiement situés dans la zone euro, alors même que cette dernière ne dispose d'aucune influence directe sur de telles infrastructures. Des accords coopératifs de surveillance au niveau international pourraient seulement limiter cette absence d'influence directe, mais non la compenser entièrement. Partant, au vu de l'objectif assigné à l'Eurosystème de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement, le développement d'importantes infrastructures de marché hors de la zone euro apparaîtrait préoccupant.

12 Il en est déduit dans le cadre de surveillance que, en tant que principe, les infrastructures procédant au règlement de transactions libellées en euros devraient le faire en « monnaie de banque centrale » et être juridiquement enregistrées dans la zone euro en faisant en sorte que la totalité de la responsabilité et du contrôle managériaux et opérationnels sur l'ensemble des fonctions essentielles soit exercée depuis cette zone.

13 En ce qui concerne les contreparties centrales, il est tout d'abord rappelé dans le cadre de surveillance que « l'Eurosystème a également adopté une déclaration sur la localisation des contreparties centrales, dans laquelle il a souligné son intérêt à ce que les infrastructures essentielles utilisées pour l'euro soient localisées dans la zone euro » et que, « [e]n appliquant cette déclaration aux produits dérivés de crédit de gré à gré, l'Eurosystème a non seulement mis en évidence 'le besoin d'au moins une contrepartie centrale européenne pour les dérivés de crédit', mais aussi souligné que, 'compte tenu de l'importance systémique potentielle des systèmes de compensation et de règlement de titres, cette infrastructure devrait être localisée dans la zone euro' ». La BCE ajoute que « [l]'ampleur, en valeur absolue et en valeur relative, des opérations en euros d'une contrepartie centrale extraterritoriale fournit une indication utile de l'impact que peut avoir cette contrepartie centrale sur la zone euro ». Sont concernées les contreparties centrales extraterritoriales qui, en moyenne, ont une exposition de crédit nette journalière de plus de 5 milliards d'euros dans l'une des principales catégories de produits libellés en euros. En outre, il est précisé que « la politique de localisation est appliquée à toutes les contreparties centrales qui enregistrent en moyenne plus de 5 % de l'exposition de crédit nette journalière totale de l'ensemble des contreparties centrales pour l'une des principales catégories de produits libellés en euro ». La BCE en déduit que « les contreparties centrales qui dépassent ces seuils devraient être juridiquement constituées dans la zone euro, avec un plein contrôle et une entière responsabilité, au niveau de la gestion et des opérations, sur toutes les fonctions essentielles exercées à partir de la zone euro » (point 6 du cadre de surveillance).

Procédure et conclusions des parties

14 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 15 septembre 2011, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a introduit le présent recours.

15 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 28 décembre 2012, la République française a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la BCE.

16 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 17 janvier 2013, le Royaume d'Espagne a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la BCE.

17 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 7 février 2013, le Royaume de Suède a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni.

18 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 28 mars 2013, la République italienne a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la BCE.

19 Par ordonnance du 30 mai 2013, le président de la septième chambre du Tribunal a admis, d'une part, la République française, le Royaume d'Espagne et la République italienne à intervenir au soutien des conclusions de la BCE et, d'autre part, le Royaume de Suède à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni.

20 Le 7 novembre 2013, la République italienne s'est désistée de son intervention.

21 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la quatrième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

22 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

23 Le 26 novembre 2013, au titre de mesure d'organisation de la procédure en vertu de l'article 64, paragraphe 3, sous a), de son règlement de procédure, le Tribunal a posé des questions écrites au Royaume-Uni ainsi qu'à la BCE, auxquelles ceux-ci ont répondu dans les délais impartis.

24 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal à l'audience du 9 juillet 2014.

25 Le Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler le cadre de surveillance, dans la mesure où il fixe une politique de localisation applicable aux contreparties centrales établies dans des États membres ne faisant pas partie de l'Eurosystème ;

— condamner la BCE aux dépens.

26 La BCE conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le Royaume-Uni aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité

27 Sans soulever formellement une exception d'irrecevabilité par acte séparé sur le fondement de l'article 114 du règlement de procédure, la BCE, soutenue à l'audience par le Royaume d'Espagne et la République française, avance, en substance, deux fins de non-recevoir tirées du caractère non attaquable du cadre de surveillance et de l'absence de qualité pour agir du Royaume-Uni.

28 Le Royaume-Uni, soutenu à l'audience par le Royaume de Suède, conclut à la recevabilité du recours.

Sur la fin de non-recevoir tirée du caractère non attaquable du cadre de surveillance

29 À l'appui de son allégation tirée de ce que la cadre de surveillance ne constituerait pas un acte attaquable, la BCE soutient, en substance, premièrement, que ledit cadre ne constitue pas un acte produisant des effets de droit, deuxièmement, qu'il ne fait que réaffirmer une politique de localisation préexistante n'ayant pas fait l'objet de contestation et, troisièmement, qu'il ne relève pas d'une des catégories d'actes contraignants qu'elle peut adopter.

30 D'emblée, il convient de rejeter comme dépourvu de pertinence le troisième argument avancé par la BCE, tiré de la forme du cadre de surveillance, qui est en contradiction directe avec la jurisprudence constante selon laquelle le recours en annulation est ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit (voir, en ce sens, arrêts du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec, EU:C:1971:32, point 39, et du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, Rec, EU:C:2008:422, points 43 et 45). En effet, cette jurisprudence vise précisément à éviter que la forme ou la dénomination assignées à un acte par son auteur puissent aboutir à le préserver d'une appréciation de sa légalité dans le cadre d'un recours en annulation, alors même qu'il produirait, en réalité, des effets de droit.

31 Au vu de la jurisprudence, l'aptitude d'un acte à produire des effets de droit et, partant, à faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE implique d'examiner son libellé et le contexte dans lequel il s'inscrit (voir, en ce sens, arrêts du 20 mars 1997, France/Commission, C-57/95, Rec, EU:C:1997:164, point 18, et du 1er décembre 2005, Italie/Commission, C-301/03, Rec, EU:C:2005:727, points 21 à 23), sa substance (arrêts du 9 octobre 1990, France/Commission, C-366/88, Rec, EU:C:1990:348, point 23 ; du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, Rec, EU:C:2010:40, point 52, et arrêt Athinaïki Techniki/Commission, point 30 supra, EU:C:2008:422, point 42 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêts du 13 novembre 1991, France/Commission, C-303/90, Rec, EU:C:1991:424, points 18 à 24 ; du 16 juin 1993, France/Commission, C-325/91, Rec, EU:C:1993:245, points 20 à 23) ainsi que l'intention de son auteur (voir, en ce sens, arrêts Internationaler Hilfsfonds/Commission, précité, EU:C:2010:40, point 52, et Athinaïki Techniki/Commission, point 30 supra, EU:C:2008:422, point 42).

32 En ce qui concerne, en premier lieu, le libellé et le contexte dans lequel l'acte attaqué s'inscrit, il y a lieu de souligner que cet examen permet d'apprécier la perception que les parties intéressées pouvaient raisonnablement en avoir (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 septembre 1998, Oleifici Italiani et Fratelli Rubino/Commission, T-54/96, Rec, EU:T:1998:204, point 49). Si ledit acte est perçu comme proposant seulement le suivi d'un comportement et, partant, comme s'apparentant à une simple recommandation au sens de l'article 288 TFUE ou, s'agissant de la BCE, de l'article 132, paragraphe 1, TFUE, il devrait être conclu que l'acte ne produit pas d'effets de droit de nature à rendre recevable un recours en annulation introduit à son endroit. Au contraire, il peut ressortir de cet examen que la perception de l'acte attaqué par les parties intéressées sera celle d'un acte dont le respect s'impose à elles, en dépit de la forme ou de la dénomination privilégiée par son auteur.

33 Aux fins d'apprécier la perception par les parties intéressées du libellé de l'acte attaqué et du contexte dans lequel il s'inscrit, premièrement, il y a lieu d'examiner si ledit acte a fait l'objet d'une publicité hors de la sphère interne de son auteur. En effet, si l'existence d'une telle publicité est sans incidence sur la qualification de l'acte (voir, en ce sens, arrêt du 20 mai 2010, Allemagne/Commission, T-258/06, Rec, EU:T:2010:214, points 30 et 31), son absence tend à le ranger dans la catégorie des actes internes à l'institution, en principe insusceptibles d'être contestés par la voie du recours en annulation (voir, en ce sens, arrêt du 6 avril 2000, Espagne/Commission, C-443/97, Rec, EU:C:2000:190, points 27 à 36).

34 En l'espèce, il est constant que le cadre de surveillance a fait l'objet d'une publicité en dehors de la sphère interne de la BCE, par sa publication sur le site Internet de cette dernière.

35 Deuxièmement, du point de vue des parties intéressées, est également pertinente la rédaction de l'acte, aux fins de vérifier s'il est formulé en termes impératifs (voir, en ce sens, arrêt France/Commission, point 31 supra, EU:C:1997:164, point 18) ou, au contraire, utilise un langage tendant à démontrer son caractère simplement indicatif (voir, en ce sens, arrêt Italie/Commission, point 31 supra, EU:C:2005:727, points 21 et 22).

36 En l'espèce, il convient, tout d'abord, de relever que les dispositions liminaires du cadre de surveillance le présentent comme ayant pour objet de « décrire le rôle de l'Eurosystème dans le domaine de la surveillance ». Contrairement à ce que soutient la BCE, la mise en exergue d'un tel objet descriptif ne permet pas d'exclure que son contenu soit perçu par les parties intéressées comme revêtant un caractère impératif. Il en résulte plutôt que le cadre de surveillance, loin d'apparaître comme une simple proposition explicitement indicative, se présente comme descriptif du rôle de l'Eurosystème, ce qui pourrait conduire les parties à conclure qu'il retranscrit les compétences effectivement dévolues par les traités à la BCE et aux banques centrales nationales des États membres de la zone euro.

37 Ensuite, force est de constater que le passage litigieux du cadre de surveillance, relatif à la localisation des contreparties centrales destinées à compenser des opérations portant sur des titres financiers (ci-après les « titres »), utilise une formulation de nature impérative :

« L'ampleur, en valeur absolue et en valeur relative, des opérations en euros d'une contrepartie centrale extraterritoriale fournit une indication utile de l'impact que peut avoir cette contrepartie centrale sur la zone euro. L'Eurosystème applique des seuils en ce qui concerne l'application de la politique de localisation aux contreparties centrales similaires à ceux qui s'appliquent aux systèmes de paiement. Cependant, en tenant compte de la nature spécifique de l'activité des contreparties centrales, le seuil de cinq milliards d'euros s'applique aux contreparties centrales non situées dans la zone euro qui sont confrontées en moyenne à un risque quotidien de crédit net de plus de cinq milliards d'euros pour l'une des principales catégories de produits libellés en euros […] La politique de localisation est appliquée à toutes les contreparties centrales qui enregistrent en moyenne plus de 5 % de l'exposition de crédit nette journalière totale de l'ensemble des contreparties centrales pour l'une des principales catégories de produits libellés en euros.

C'est la raison pour laquelle les contreparties centrales qui dépassent ces seuils devraient être juridiquement constituées dans la zone euro, avec un plein contrôle et une entière responsabilité, au niveau de la gestion et des opérations, sur toutes les fonctions essentielles exercées à partir de la zone euro. »

38 Le passage ci-dessus comporte un renvoi à une note en bas de page, dans laquelle il est souligné que le montant total du risque moyen « peut être apprécié, par exemple, dans le cas des contreparties centrales compensant des produits dérivés par leur position ouverte, alors que pour les contreparties centrales intervenant dans les opérations en espèces et les opérations de pension, on retient la position ouverte totale fondant l'appel de marge de la contrepartie centrale ».

39 Il doit être observé que ce passage revêt un caractère particulièrement précis, de nature à faciliter son application. Non seulement il fixe les montants des seuils d'activité à partir desquels une contrepartie centrale devrait être localisée dans la zone euro, mais il précise également, en des termes dépourvus d'équivoque, l'approche qu'il convient de suivre selon la nature des titres pour lesquels la contrepartie centrale intervient.

40 Troisièmement, la perception du libellé de l'acte attaqué et du contexte dans lequel il s'inscrit est susceptible de varier selon la nature des parties intéressées par ledit acte.

41 Selon la BCE, le cadre de surveillance ne vise pas à « fixer une ligne de conduite obligatoire pour les institutions ou les États membres, ou encore pour les [banques centrales nationales] ou les contreparties centrales », et constitue plutôt un simple document d'information adressé au grand public.

42 Certes, le cadre de surveillance n'a pas pour effet d'imposer directement aux contreparties centrales situées hors de la zone euro de cesser leurs activités ou de les transférer au sein de ladite zone. Toutefois, force est de constater que l'argumentation de la BCE omet de prendre en considération la

perception du cadre de surveillance par les autorités de régulation des États membres de la zone euro, lesquelles sont susceptibles, dans l'exercice de leurs prérogatives, d'entraver l'activité de prestation de services de compensation exercée par des contreparties centrales situées hors de ladite zone.

43 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le rôle des contreparties centrales dans la chaîne de traitement des opérations sur titres implique l'interaction avec d'autres infrastructures financières, lesquelles sont soumises au contrôle d'autorités de régulation, éventuellement susceptibles d'empêcher ou de restreindre leurs relations avec une contrepartie centrale ne répondant aux exigences fixées dans le cadre de surveillance.

44 En effet, il est constant que la fonction d'une contrepartie centrale est de permettre une compensation multilatérale des opérations sur titres, en se substituant à l'acheteur vis-à-vis de tout vendeur et au vendeur vis-à-vis de tout acheteur. Partant, ainsi que le souligne la BCE elle-même dans le cadre de surveillance, la fonction de compensation exercée par les contreparties centrales s'effectue à la fois en ce qui concerne les titres objet des transactions et les liquidités destinées au paiement de ces transactions. Il en découle que, pour exercer son activité, une contrepartie centrale doit, d'une part, avoir accès à un système de paiement permettant le transfert de liquidités, que celui-ci soit opéré par une banque centrale ou sur une base privée, et, d'autre part, à un système de règlement-livraison de titres permettant le transfert de la propriété et la conservation des titres.

45 Il s'ensuit que, dans l'éventualité où les autorités de régulation des systèmes de paiement ou de règlement-livraison des titres estimeraient qu'il convient d'imposer à ces systèmes le respect de l'exigence de localisation figurant dans le cadre de surveillance, une contrepartie centrale ne répondant pas aux critères figurant dans ledit cadre pourrait se voir priver de l'accès aux autres acteurs impliqués dans la chaîne de traitement des opérations sur titres.

46 En outre, les utilisateurs des services des contreparties centrales, essentiellement constitués par les marchés réglementés et, s'agissant des transactions de gré à gré, par des entreprises d'investissement et des établissements gérant leur propre plate-forme de négociation, sont également soumis au contrôle des autorités de régulation, éventuellement susceptibles d'interdire ou de restreindre leurs relations avec une contrepartie centrale ne répondant aux exigences fixées dans le cadre de surveillance. À cet égard, il convient de préciser que, si l'article 35, paragraphe 1, et l'article 46, paragraphe 1, de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil (JO L 145, p. 1), posent le principe du libre accès aux contreparties centrales situées dans un autre État membre en ce qui concerne respectivement, d'une part, les entreprises d'investissement et les opérateurs de marché exploitant leur propre plate-forme de négociation et, d'autre part, les marchés réglementés, il demeure que l'article 35, paragraphe 2, et l'article 46, paragraphe 2, de la même directive impliquent la possibilité pour les autorités compétentes des États membres d'interdire le recours à une contrepartie centrale si cette interdiction est nécessaire pour préserver le fonctionnement ordonné d'une plate-forme de négociation ou d'un marché réglementé.

47 Aux fins d'apprécier la perception que de telles autorités de régulation pourraient raisonnablement avoir du cadre de surveillance, il convient de relever que la BCE appuie sa revendication tenant à l'existence d'une compétence de l'Eurosystème pour surveiller et, le cas échéant, réglementer les systèmes de compensation de titres, dont relèvent les contreparties centrales, sur plusieurs bases juridiques. Il est ainsi fait référence à l'article 127, paragraphe 1, TFUE, en ce que celui-ci assigne à l'Eurosystème l'objectif principal de maintenir la stabilité des prix. La BCE soutient, en substance, que la défaillance d'une contrepartie centrale pourrait présenter un risque systémique pour le système financier dans son ensemble et ainsi affecter la réalisation de cet objectif. Est également mentionné l'article 127, paragraphe 2, TFUE, qui énumère, parmi les missions fondamentales de l'Eurosystème, la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement. Dans cette perspective, la BCE met en exergue les liens particulièrement étroits entre les systèmes de paiement et les systèmes de

compensation et de règlement de titres, dans la mesure où ceux-ci impliquent le transfert des fonds correspondant au paiement des titres. Elle en déduit, en substance, qu'un défaut des systèmes de règlement de titres pourrait, par ricochet, remettre en cause le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Elle soutient également que la référence aux systèmes de paiement figurant à l'article 127, paragraphe 2, TFUE doit être interprétée comme incluant les systèmes de compensation et de règlement de titres, au vu de l'importance acquise par ces systèmes depuis la rédaction du traité UE. Au soutien de cette interprétation de l'article 127, paragraphe 2, TFUE, elle se réfère également à la circonstance que l'article 22 des statuts lui reconnaît la compétence d'arrêter des règlements en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes « de compensation et de paiement » et non des seuls systèmes de paiement.

48 Sans préjuger de l'examen au fond du présent recours, il convient de souligner que de tels arguments ne présentent pas un caractère si manifestement dénué de fondement qu'il puisse d'emblée être exclu que les autorités de régulation des États membres de la zone euro concluent que l'Eurosystème dispose de la compétence pour réglementer l'activité des systèmes de compensation et de règlement de titres et que, partant, elles sont tenues de veiller au respect de l'exigence de localisation figurant dans le cadre de surveillance.

49 Partant, il convient de conclure que l'examen du libellé du cadre de surveillance, ainsi que du contexte dans lequel il s'inscrit, du point de vue des autorités de régulation des États membres de la zone euro, tend à placer ledit cadre parmi les actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE.

50 En deuxième lieu, la même conclusion doit être tirée de l'analyse de la substance du cadre de surveillance, dès lors que la formulation d'une exigence de localisation au sein de la zone euro à l'égard de contreparties centrales dont l'activité dépasse les seuils qu'il précise équivaut à l'ajout d'une nouvelle règle dans l'ordre juridique, une telle exigence n'apparaissant dans aucune norme juridique préexistante.

51 En troisième lieu, il convient d'apprécier l'intention de la BCE lors de l'adoption du cadre de surveillance aux fins de vérifier si celui-ci était ou non destiné à produire des effets de droit. En effet, il découle d'une jurisprudence constante que constituent, en principe, des actes attaquables les mesures qui fixent définitivement la position de leur auteur au terme d'une procédure administrative et qui visent à produire des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, à l'exclusion notamment des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale, qui n'ont pas de tels effets, ainsi que des actes purement confirmatifs d'un acte antérieur non attaqué dans les délais (voir, en ce sens, arrêts Internationaler Hilfsfonds/Commission, point 31 supra, EU:C:2010:40, point 52, et Athinaïki Techniki/Commission, point 30 supra, EU:C:2008:422, point 42).

52 Partant, il y a lieu de vérifier si l'objectif recherché par l'adoption du cadre de surveillance, tel qu'il ressort notamment de son libellé et de sa substance, consistait en la fixation d'une position définitive de la BCE ou, au contraire, dans la préparation d'un acte ultérieur, seul destiné à produire des effets de droit.

53 À cet égard, ainsi qu'il a été noté au point 39 ci-dessus, l'énoncé de la politique de localisation figurant dans le cadre de surveillance revêt un caractère particulièrement précis, de nature à la rendre aisément applicable. Ainsi, loin de présenter le caractère d'un simple énoncé hypothétique, le cadre de surveillance vise en réalité à imposer le respect d'une exigence de localisation pour les contreparties centrales dont l'activité dépasse les seuils qu'il fixe et, partant, en l'absence d'indices contraires dans le texte du cadre de surveillance, constitue la position définitive de la BCE.

54 Au vu de tout ce qui précède, il doit être déduit de l'analyse de son libellé et du contexte dans lequel il s'inscrit, de sa substance ainsi que de l'intention de son auteur que le cadre de surveillance produit des effets de droit et constitue, dès lors, un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE.

55 Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argumentation de la BCE tirée du caractère prétendument confirmatif du cadre de surveillance ou de l'existence d'actes ultérieurs lui faisant référence.

56 En premier lieu, selon la BCE, le cadre de surveillance ne fait que réaffirmer une politique de localisation préexistante et n'ayant pas fait l'objet de contestation. Ainsi, dans une déclaration de principe remontant à l'année 2001 et ayant donné lieu à un communiqué de presse le 27 septembre 2001, la BCE aurait souligné que « [l]e cadre géographique naturel de toute infrastructure de marché 'intérieur' (y compris la compensation avec contrepartie centrale) pour les titres et les produits dérivés libellés en euros est la zone euro » et que, « [c]ompte tenu de l'importance systémique que peuvent avoir les systèmes de compensation et de règlement-livraison de titres, cette infrastructure devrait être localisée au sein de la zone euro ». Elle ajoute que, dans une déclaration de principe du mois de décembre 2008 portant sur les contreparties centrales, il était mentionné que « le conseil des gouverneurs a confirmé la nécessité qu'il y ait une contrepartie centrale européenne au moins pour les dérivés de crédit » et que, « compte tenu de l'importance systémique potentielle des systèmes de compensation et de règlement-livraison de titres, cette infrastructure devrait être localisée au sein de la zone euro ».

57 La BCE rappelle également avoir publié en février 2009 un cadre de surveillance de l'Eurosystème dans lequel il était précisé, d'une part, que « les infrastructures qui règlent les opérations de paiement libellées en euros devraient le faire en monnaie de banque centrale et être juridiquement constituées en sociétés dans la zone euro avec l'entière responsabilité opérationnelle du traitement des opérations libellées en euros » et, d'autre part, que l'« Eurosystème a également adopté une déclaration sur la localisation des contreparties centrales qui a souligné l'intérêt de l'Eurosystème pour que le cœur de l'infrastructure qui sert à l'euro soit localisé dans la zone euro ».

58 En conséquence, la BCE fait valoir que sa politique de localisation à l'égard des contreparties centrales précède le cadre de surveillance contesté dans le cadre du présent recours. Elle en déduit que celui-ci revêt un caractère confirmatif et est, dès lors, insusceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

59 En application d'une jurisprudence constante, un recours en annulation formé contre une décision purement confirmative d'une décision antérieure non attaquée dans les délais est irrecevable (ordonnance du 21 novembre 1990, Infortec/Commission, C-12/90, Rec, EU:C:1990:415, point 10, et arrêt du 11 janvier 1996, Zunis Holding e.a./Commission, C-480/93 P, Rec, EU:C:1996:1, point 14). L'objet de cette jurisprudence est d'éviter qu'un requérant ne puisse, de manière indirecte, remettre en cause la légalité d'une décision qu'il n'a pas contestée en temps utile et qui est devenue, dès lors, définitive.

60 Toutefois, selon cette jurisprudence, une décision est purement confirmative d'une décision antérieure lorsqu'elle ne contient aucun élément nouveau par rapport à un acte antérieur et qu'elle n'a pas été précédée d'un réexamen de la situation du destinataire de cet acte antérieur (arrêt du 26 octobre 2000, Ripa di Meana e.a./Parlement, T-83/99 à T-85/99, Rec, EU:T:2000:244, point 33 ; voir ordonnance du 7 décembre 2004, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-521/03 P, EU:C:2004:778, point 47 et jurisprudence citée).

61 De même, à l'égard d'un recours en annulation introduit à l'encontre d'un règlement modifiant un règlement antérieur, la Cour a eu l'occasion de rappeler qu'il ressort du dernier alinéa de l'article 263 TFUE, selon lequel le recours en annulation doit être formé dans un délai de deux mois à compter, selon le cas, de la publication ou de la notification de l'acte attaqué ou, à défaut, de la date à laquelle le requérant en a eu connaissance, que l'acte qui n'a pas été attaqué dans ce délai devient définitif et

que ce caractère définitif concerne non seulement l'acte lui-même, mais aussi tout acte ultérieur qui aurait un caractère purement confirmatif. Cette solution qui se justifie par la nécessaire stabilité juridique vaut pour les actes individuels comme pour ceux qui ont un caractère normatif, tel un règlement. La Cour a cependant rappelé que, lorsqu'une disposition d'un règlement est modifiée, le recours est à nouveau ouvert, non seulement contre cette seule disposition, mais aussi contre toutes celles qui, même non modifiées, forment avec elle un ensemble (arrêt du 18 octobre 2007, Commission/Parlement et Conseil, C-299/05, Rec, EU:C:2007:608, points 28 à 30).

62 Ainsi, la circonstance que la BCE ait pu exprimer dans des actes antérieurs le principe d'une politique de localisation qui pourrait s'appliquer aux contreparties centrales n'implique pas que la qualification d'acte confirmatif soit retenue à l'égard du cadre de surveillance, dès lors que la politique de localisation en cause y figure sous une forme modifiée.

63 Or, force est de constater que, sur la question de la localisation de contreparties centrales, le cadre de surveillance contesté dans le cadre du présent recours se différencie nettement des actes qui le précèdent.

64 Il est certes exact que l'on trouve dans les actes antérieurs adoptés par la BCE l'expression du souhait que les infrastructures essentielles pour la zone euro soient localisées dans ladite zone. Il est ainsi rappelé, dans la version du cadre de surveillance rendue public en 2009 par la BCE, que l'« Eurosystème a également adopté une déclaration sur la localisation des contreparties centrales qui a souligné l'intérêt de l'Eurosystème pour que le cœur de l'infrastructure qui sert à l'euro soit localisé dans la zone euro » et que, « [e]n appliquant cette déclaration aux produits dérivés de crédit de gré à gré, l'Eurosystème a non seulement mis en évidence le 'besoin d'au moins une contrepartie centrale européenne pour les dérivés de crédit', mais également que, 'compte tenu de l'importance systémique potentielle des systèmes de compensation et de règlement de titres, cette infrastructure devrait être localisée dans la zone euro' » (page 9 de la version du cadre de surveillance rendue public en 2009).

65 Cependant, il convient de souligner que la version du cadre de surveillance attaquée se différencie nettement des versions qui la précèdent en ce qu'elle fixe des seuils précis à partir desquels cette exigence de localisation dans la zone euro trouve à s'appliquer, lesquels contribuent à la rendre applicable. Or, du seul fait de la présence de ce passage supplémentaire, le cadre de surveillance ne saurait être considéré comme revêtant le caractère confirmatif allégué par la BCE.

66 En second lieu, l'argumentation de la BCE pourrait être comprise comme soutenant que, pour autant que d'autres actes juridiques se réfèrent à la politique de localisation de la BCE telle que décrite dans le cadre de surveillance, ces actes seraient seuls susceptibles d'entraîner des effets juridiques susceptibles de faire l'objet d'un recours.

67 Une telle argumentation ne saurait cependant être suivie, dès lors qu'elle procède d'une confusion des rapports susceptibles d'exister, d'une part, entre une mesure intermédiaire et une décision finale et, d'autre part, entre un acte de portée générale et des décisions en faisant application. En effet, si l'orientation de la BCE du 26 avril 2007, relative au système de transferts express automatisés transeuropéens à règlement brut en temps réel (Target2) (BCE/2007/2) (JO L 237, p. 1), et la décision de la BCE du 24 juillet 2007, relative aux modalités de Target2-BCE (BCE/2007/7) (JO L 237, p. 71), auxquelles les parties font référence dans leurs écritures, ont été modifiées aux fins d'inclure une référence à la politique de localisation telle qu'exprimée dans le cadre de surveillance, cette circonstance n'est pas illustrative d'une prétendue absence de caractère définitif dudit cadre. Elle démontre seulement que la condition fixée dans celui-ci a été mise en œuvre dans le domaine spécifique concerné par les deux actes en question.

68 Au vu de tout ce qui précède, la première fin de non-recevoir, tirée de la nature du cadre de surveillance, doit être rejetée.

Sur la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir du Royaume-Uni

69 La BCE soutient que, dans l'éventualité même où il serait conclu que le cadre de surveillance s'apprécie en tant qu'acte contraignant, le Royaume-Uni n'a pas qualité pour introduire un recours à son endroit, au motif qu'il ne participe pas à certains aspects de l'Union économique et monétaire. Elle se réfère, à cet égard, à la circonstance que le protocole nº 15 du traité FUE sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni exclut l'application de certaines dispositions du traité FUE et des statuts à son égard, au nombre desquelles figure l'article 127, paragraphes 1 à 5, TFUE.

70 Le Royaume-Uni fait valoir que le protocole nº 15 du traité FUE n'a pas pour effet de l'empêcher de contester les actes ou abstentions de la BCE qui enfreignent le droit de l'Union européenne.

71 Il découle de l'article 263, premier et deuxième alinéas, TFUE et du point 35.1 sous l'article 35 des statuts qu'un État membre est en droit d'introduire un recours à l'encontre des actes adoptés par la BCE.

72 En outre, s'il ressort de l'article 7 du protocole nº 15 du traité FUE que certains articles des statuts ne s'appliquent pas au Royaume-Uni, l'article 35 des statuts n'est pas compris dans cette liste.

73 Il doit en être déduit que, en sa qualité d'État membre, le Royaume-Uni a qualité pour agir à l'encontre des actes de la BCE sur la base de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE, sans être soumis aux conditions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

74 Cette conclusion n'est pas infirmée par la circonstance que les articles 4 et 7 du protocole nº 15 du traité FUE excluent l'application, respectivement, de l'article 127, paragraphes 1 à 5, TFUE et des articles 3 et 22 des statuts à l'égard du Royaume-Uni. En effet, le point de savoir si la BCE, en adoptant le cadre de surveillance, est restée dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par ces dispositions ou, au contraire, les a outrepassés relève de l'appréciation au fond du recours et non de sa recevabilité.

75 Partant, si, en application du protocole nº 15 du traité FUE, certaines dispositions du traité FUE et des statuts ne s'appliquent pas à l'égard du Royaume-Uni, celui-ci demeure en droit d'introduire un recours aux fins de faire vérifier par le juge de l'Union que la BCE n'a pas outrepassé ses compétences.

76 Il convient par conséquent de rejeter la seconde fin de non-recevoir avancée par la BCE et de juger le présent recours recevable.

Sur le fond

77 Le Royaume-Uni invoque cinq moyens.

78 Par le premier moyen, il soutient que la BCE n'était pas compétente pour poser une exigence de localisation à l'égard des contreparties centrales. Dans le cadre du deuxième moyen, il soutient que la politique de localisation de la BCE viole les dispositions du traité FUE relatives à la liberté d'établissement, à la libre prestation de services ainsi qu'à la libre circulation des capitaux. Le troisième moyen est pris d'une prétendue violation des articles 101 TFUE et 102 TFUE, lus en combinaison avec l'article 13, paragraphe 2, TUE. Par le quatrième moyen, le Royaume-Uni soutient que l'exigence de localisation de la BCE viole le principe de non-discrimination figurant à l'article 18 TFUE. Enfin, dans le cadre du cinquième moyen, il soutient qu'aucune justification ne peut être apportée au caractère discriminatoire du cadre de surveillance, à défaut de respecter le principe de proportionnalité.

79 Dans le cadre du premier moyen, le Royaume-Uni, soutenu à l'audience par le Royaume de Suède, fait valoir que la BCE est incompétente pour exercer une surveillance et un contrôle règlementaire sur des contreparties centrales.

80 La BCE, soutenue à l'audience par le Royaume d'Espagne et la République française, estime que, dans l'éventualité même où la qualification d'acte contraignant serait retenue à l'égard du cadre de surveillance, elle serait compétente pour adopter ce dernier.

81 En premier lieu, elle fait valoir que le cadre de surveillance relève de l'objectif qui lui est assigné par l'article 127, paragraphe 1, TFUE de maintenir la stabilité des prix et d'apporter son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union. Plus particulièrement, il relèverait de la mission fondamentale assignée à la BCE par l'article 127, paragraphe 2, TFUE de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Elle rappelle avoir mis en avant depuis 2001 les incidences que peuvent avoir les contreparties centrales sur le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Elle en déduit que, dans la mesure où la politique de localisation à l'égard des contreparties centrales figurant dans le cadre de surveillance est liée à la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement, elle pouvait l'adopter sans habilitation du Conseil.

82 Dans la duplique, la BCE souligne que le considérant 11 du règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 4 juillet 2012, sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JO L 201, p. 1), reconnaît que, au titre de la mission de promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement par le SEBC, les membres de ce dernier exercent une responsabilité en matière de surveillance en assurant l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiement, y compris des contreparties centrales.

83 En second lieu, la BCE réfute l'idée avancée par le Royaume-Uni qu'elle aurait été tenue d'adopter un acte contraignant aux fins d'arrêter une politique dans le domaine en cause. En substance, elle soutient être en droit d'adopter une déclaration aux fins d'énoncer sa politique au sujet de la localisation des contreparties centrales procédant à des opérations portant sur des actifs libellés en euros, et ce y compris dans l'hypothèse où le Conseil aurait dû lui conférer des pouvoirs spécifiques, en application de l'article 127, paragraphe 6, TFUE.

84 À titre liminaire, il y a lieu d'observer qu'est en cause la compétence de la BCE pour imposer, au nom de l'Eurosystème, une exigence de localisation au sein de la zone euro applicable aux contreparties centrales fournissant des services de compensation de titres libellés en euros au-delà de certains seuils. Force est de constater que la création d'une telle exigence dépasse le cadre de la simple surveillance des infrastructures des systèmes de compensation de titres, mais participe de la réglementation de leur activité.

85 Il convient, partant, de vérifier si la BCE dispose de la compétence pour réglementer l'activité d'infrastructures, telles les contreparties centrales, participant à la compensation de titres.

86 Dans ses écritures, la BCE fonde l'existence d'une telle compétence sur l'article 127, paragraphe 1, TFUE et sur l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, TFUE. Il est également fait référence, dans le cadre de surveillance, à l'article 22 des statuts.

87 En application de l'article 127, paragraphe 1, TFUE, l'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Selon l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, « [l]es missions fondamentales relevant du SEBC consistent à […] promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement ». Cette mission est rappelée au point 3.1, quatrième tiret, sous l'article 3 des statuts.

88 L'article 22 des statuts, intitulé « Systèmes de compensation et de paiements », prévoit que « [l]a BCE et les banques centrales nationales peuvent accorder des facilités, et la BCE peut arrêter des règlements, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements au sein de l'Union et avec les pays tiers ».

89 Force est de constater qu'il existe une relation de complémentarité entre ces différentes bases juridiques. Le pouvoir d'adopter des règlements au titre de l'article 22 des statuts est l'un des moyens à la disposition de la BCE pour accomplir la mission, que confie à l'Eurosystème l'article 127, paragraphe 2, TFUE, de promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement. Cette mission sert elle-même l'objectif principal énoncé à l'article 127, paragraphe 1, TFUE.

90 Il en découle nécessairement que l'expression « systèmes de compensation » figurant à l'article 22 des statuts doit être lue en combinaison avec les « systèmes de paiements » auxquels il est fait référence au même article et dont le bon fonctionnement constitue l'une des missions de l'Eurosystème.

91 Il convient, dès lors, de vérifier si la mission de promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement impartie à l'Eurosystème, pour laquelle la BCE dispose de la compétence d'adopter des règlements, peut être considérée comme incluant les systèmes de compensation de titres et, partant, l'activité des contreparties centrales quand celles-ci interviennent dans ce cadre.

92 À cet égard, il y a lieu de rappeler, ainsi qu'il a déjà été souligné au point 44 ci-dessus, qu'une contrepartie centrale a vocation à se substituer à l'acheteur vis-à-vis de tout vendeur et au vendeur vis-à-vis de tout acheteur. Il en découle que son activité de compensation s'exerce non seulement sur les liquidités destinées à l'achat des titres en question, mais également sur les titres objet des transactions. C'est ce que souligne la BCE elle-même dans le cadre de surveillance quand elle fait référence à l'existence du volet « liquidité » (cash leg) et du volet « titres » (securities leg) de l'activité d'une contrepartie centrale.

93 Partant, il convient, en premier lieu, d'interpréter les expressions « systèmes de paiement » et « systèmes de compensation et de paiements », utilisées respectivement à l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, TFUE et à l'article 22 des statuts, aux fins d'apprécier si elles sont susceptibles d'inclure l'activité de compensation de titres.

94 D'une part, il peut être observé que l'expression « système de paiement » a été définie par le législateur à l'article 4, paragraphe 6, de la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 novembre 2007, concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE (JO L 319, p. 1), comme désignant « un système permettant de transférer des fonds régi par des procédures formelles standardisées et des règles communes pour le traitement, la compensation et/ou le règlement d'opérations de paiement ».

95 Il convient, en outre, de souligner que, si l'article 3, sous h), de la directive 2007/64/CE exclut de son champ d'application les « opérations de paiement effectuées au sein d'un système de paiement ou de règlement des opérations sur titres entre des agents de règlement, des contreparties centrales, des chambres de compensation et/ou des banques centrales et d'autres participants au système, et des prestataires de services de paiement, sans préjudice de l'article 28 », il n'en demeure pas moins que la définition fournie à l'article 4, paragraphe 6, de cette même directive reste pertinente s'agissant de la définition d'un système de paiement, y compris quand celui-ci est utilisé par des infrastructures financières telles des contreparties centrales, ainsi que le démontre le renvoi à l'article 28 de ladite directive, qui porte sur l'« [a]ccès aux systèmes de paiement ».

96 D'autre part, il doit également être relevé que la Cour a eu l'occasion d'interpréter la notion de « paiements », lorsqu'elle est utilisée dans le contexte de l'article 63, paragraphe 2, TFUE, comme désignant les transferts de fonds visant à assurer la contre-prestation d'une transaction (voir, en ce

sens, arrêts du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone, 286/82 et 26/83, Rec, EU:C:1984:35, point 20 ; du 14 juillet 1988, Lambert, 308/86, Rec, EU:C:1988:405, point 10, et du 14 décembre 1995, Sanz de Lera e.a., C-163/94, C-165/94 et C-250/94, Rec, EU:C:1995:451, point 17).

97 Il ressort de ce qui précède qu'un « système de paiement » au sens de l'article 127, paragraphe 2, TFUE relève du domaine du transfert de fonds. Partant, si une telle définition est susceptible d'inclure le volet « liquidité » des opérations de compensation, il en va différemment du volet « titres » des opérations de compensation d'une contrepartie centrale, de tels titres, s'ils peuvent s'apprécier comme faisant l'objet d'une transaction donnant lieu à transfert de fonds, ne constituant toutefois pas, en eux-mêmes, des paiements.

98 Une conclusion analogue s'impose également s'agissant de l'expression « systèmes de compensation et de paiements » utilisée à l'article 22 des statuts.

99 Pour les raisons exposées au point 89 ci-dessus, cette expression doit être interprétée à la lumière de la mission, dévolue à l'Eurosystème par l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, TFUE, de promouvoir le « bon fonctionnement des systèmes de paiement ». Il en résulte nécessairement que la possibilité offerte par l'article 22 des statuts à la BCE d'adopter des règlements « en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements » ne saurait être comprise comme lui reconnaissant un tel pouvoir à l'égard de l'ensemble des systèmes de compensation, y compris ceux relatifs à des transactions sur titres.

100 Cette faculté reconnue à la BCE par l'article 22 des statuts doit plutôt être considérée comme limitée aux seuls systèmes de compensation de paiements. À cet égard, il y a lieu de relever que des systèmes de paiement sont susceptibles d'inclure une phase de compensation, tels les systèmes de paiement à règlement net par opposition au système de paiement à règlement brut.

101 Par conséquent, en l'absence de référence explicite à la compensation de titres dans l'article 22 des statuts, il convient de conclure que le choix de l'expression « système de compensation et de paiements » est destinée à souligner que la BCE dispose de la compétence pour adopter des règlements en vue d'assurer l'efficacité et la sécurité des systèmes de paiement, y compris ceux incluant une phase de compensation, plutôt que comme lui attribuant une compétence réglementaire autonome à l'égard de l'ensemble des systèmes de compensation.

102 Cette conclusion n'est pas infirmée par la référence opérée par la BCE au considérant 11 du règlement n° 648/2012, ce règlement n'étant par ailleurs pas en vigueur à la date d'adoption du cadre de surveillance, selon lequel « les membres du SEBC exercent une responsabilité en matière de surveillance en assurant l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiement, y compris des contreparties centrales ». Il ressort seulement de la lecture du considérant en question dans son intégralité que celui-ci constitue un simple rappel par le législateur des liens étroits unissant les systèmes de compensation et de paiement et les contreparties centrales et de son souhait d'associer la BCE et les banques centrales nationales à la procédure d'agrément des contreparties centrales ainsi qu'à l'élaboration des normes techniques de règlementation auxquelles elles sont soumises. Il n'en résulte nullement que, dans le cadre du règlement n° 648/2012, le législateur a entendu reconnaître au profit de la BCE et des banques centrales nationales une compétence de réglementation de l'activité des contreparties centrales, alors que par ce règlement le législateur tend lui-même à réglementer l'activité des contreparties centrales en leur imposant des obligations uniformes.

103 Il convient, en second lieu, de rejeter l'argumentation de la BCE selon laquelle, en substance, la mise en œuvre de la mission consistant à promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement au titre de l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, TFUE implique qu'elle dispose nécessairement du pouvoir de réglementer l'activité des infrastructures de compensation de titres, au vu de l'incidence qu'une défaillance de celles-ci pourrait avoir sur les systèmes de paiement.

104 Certes, la Cour a admis que des pouvoirs non expressément prévus par les dispositions des traités pouvaient être utilisés s'ils étaient nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par ces derniers (voir, en ce sens, arrêt Commission/Conseil, point 30 supra, EU:C:1971:32, point 28). Ainsi, lorsqu'un article du traité charge une institution d'une mission précise, il faut admettre, sous peine d'enlever tout effet utile à cette disposition, qu'il lui confère, par là même, nécessairement les pouvoirs indispensables pour s'acquitter de cette mission (voir, par analogie, arrêts du 9 juillet 1987, Allemagne e.a./Commission, 281/85, 283/85 à 285/85 et 287/85, Rec, EU:C:1987:351, point 28, et du 17 septembre 2007, France/Commission, T-240/04, Rec, EU:T:2007:290, point 36).

105 Toutefois, l'existence d'un pouvoir réglementaire implicite, qui constitue une dérogation au principe d'attribution posé par l'article 13, paragraphe 2, TUE, doit être appréciée de façon stricte. Ce n'est qu'exceptionnellement que de tels pouvoirs implicites sont reconnus par la jurisprudence et, pour qu'ils le soient, ils doivent être nécessaires pour assurer l'effet utile des dispositions du traité ou du règlement de base concerné (voir, par analogie, arrêt France/Commission, point 104 supra, EU:T:2007:290, point 37).

106 En l'espèce, ne sauraient être niées l'existence de liens très étroits entre les systèmes de paiement et les systèmes de compensation de titres ni l'éventualité que des perturbations affectant les infrastructures de compensation de titres se répercutent sur les systèmes de paiement et nuisent ainsi à leur bon fonctionnement.

107 Cependant, l'existence de ces liens ne saurait suffire à justifier la reconnaissance dans le chef de la BCE de pouvoirs implicites de réglementation des systèmes de compensation de titres, dès lors que le traité FUE envisage la possibilité que de tels pouvoirs soient explicitement conférés à la BCE.

108 En effet, il convient de souligner que l'article 129, paragraphe 3, TFUE prévoit un mécanisme de modification simplifié, dérogatoire à celui de l'article 48 TUE, à l'égard de certaines dispositions des statuts dont l'article 22 de ces derniers. Il permet au Parlement européen et au Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, sur recommandation de la BCE ou sur proposition de la Commission, de modifier lesdites dispositions.

109 Partant, il appartiendrait à la BCE, dans l'éventualité où elle estimerait que la reconnaissance dans son chef d'un pouvoir de réglementation des infrastructures procédant à la compensation d'opérations sur titres est nécessaire au bon exercice de la mission visée à l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, TFUE, de demander au législateur de l'Union une modification de l'article 22 des statuts, par l'ajout d'une référence explicite aux systèmes de compensation de titres.

110 Au vu de tout ce qui précède, il convient d'accueillir le premier moyen invoqué par le Royaume-Uni et, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les quatre autres moyens, de conclure que la BCE ne dispose pas de la compétence nécessaire pour réglementer l'activité des systèmes de compensation de titres, de sorte que le cadre de surveillance, en ce qu'il impose aux contreparties centrales intervenant dans la compensation de titres financiers une exigence de localisation au sein de la zone euro, doit être annulé pour incompétence.

Sur les dépens

111 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La BCE ayant succombé, il y a lieu de la condamner à supporter les dépens du Royaume-Uni, conformément aux conclusions de ce dernier.

112 Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. Le Royaume d'Espagne, la République française et le Royaume de Suède supporteront donc leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le cadre de surveillance de l'Eurosystème, publié par la Banque centrale européenne (BCE) le 5 juillet 2011, est annulé dans la mesure où il fixe une exigence de localisation au sein d'un État membre de l'Eurosystème aux contreparties centrales intervenant dans la compensation de titres financiers.**

2) **La BCE supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.**

3) **Le Royaume d'Espagne, la République française et le Royaume de Suède supporteront leurs propres dépens.**

Prek Labucka Kreuschitz

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 mars 2015.

Signatures