2024/2033

29.7.2024

DÉCISION (UE) 2024/2033 DE LA COMMISSION

du 21 septembre 2023

concernant la mesure SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) mise à exécution par l'Italie en faveur de Banca Tercas

[notifiée sous le numéro C(2024) 6281]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ([1]), et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) La Commission a eu connaissance, par la presse et à travers les sites internet de la banque Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA (ci-après «Tercas») et du système de garantie des dépôts italien (ci-après le «SGD»), en l'occurrence le Fondo interbancario di tutela dei depositi (Fonds interbancaire de protection des dépôts, ci-après le «FITD»), de l'intervention du FITD en faveur de ladite banque (ci-après l'«intervention du FITD»).

(2) Les 8 août et 10 octobre 2014, la Commission a demandé des informations aux autorités italiennes, qui ont répondu en date des 16 septembre et 14 novembre 2014.

(3) Par lettre du 27 février 2015 (ci-après la «décision d'ouverture»), la Commission a informé l'Italie de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») à l'égard des mesures en cause.

(4) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause.

(5) Le 2 avril 2015, la Commission a reçu les observations de l'Italie.

(6) Le 22 mai 2015, la Commission a reçu les observations de deux parties intéressées, à savoir Tercas et Banca Popolare di Bari S.C.p.A. (ci-après «BPB»).

(7) Le même jour, la Commission a reçu des observations de la Banque d'Italie (ci-après la «BI») et du FITD.

(8) Le 9 juin 2015, la Commission a transmis les observations visées aux considérants 6 et 7 à l'Italie, qui a eu la possibilité de prendre position. L'Italie a informé la Commission qu'elle n'avait aucun commentaire à formuler au sujet des observations transmises.

(9) Les 13 août et 17 septembre 2015, deux réunions se sont tenues entre la Commission, les autorités italiennes et les parties intéressées; l'Italie y a détaillé les arguments formulés dans ses communications officielles précédentes.

([1]) JO C 136 du 24.4.2015, p. 17.
([2]) Voir la note de bas de page n° 1.

(10) Par sa décision (UE) 2016/1208 ([3]), la Commission a conclu que les mesures adoptées par le FITD en faveur de Tercas constituaient une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et a ordonné la récupération de cette aide.

(11) Les 4 mars, 29 avril et 1er mai 2016, l'Italie, BPB et le FITD, soutenus par la BI, ont introduit des recours en annulation de la décision (UE) 2016/1208 devant le Tribunal.

(12) Par arrêt du 19 mars 2019 dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16 ([4]), le Tribunal a annulé la décision (UE) 2016/1208.

(13) D'autres échanges ont eu lieu entre la Commission et l'Italie le 20 décembre 2019, le 30 janvier 2020 et le 19 février 2020.

(14) Par son arrêt du 2 mars 2021 dans l'affaire C-425/19 P ([5]), la Cour de justice a rejeté un pourvoi formé par la Commission contre l'arrêt rendu dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16.

2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

2.1. Tercas

(15) Tercas était la société mère ultime d'un groupe bancaire qui exerçait ses activités principalement dans la région des Abruzzes. À la fin de 2011, son principal actionnaire était la Fondazione Tercas, qui détenait à l'époque une participation de 65 %.

(16) À la fin de 2011, le groupe comprenait la société mère ultime et Banca Caripe SpA (ci-après «Caripe»), une banque régionale active principalement dans la région des Abruzzes, qui avait été acquise par Tercas à la fin de 2010 (avec une participation de 90 %) et intégrée dans les bilans consolidés de Tercas.

(17) À la fin de 2011, Tercas affichait un actif total de 5,3 milliards d'EUR, 4,5 milliards d'EUR de créances nettes envers la clientèle, 2,7 milliards d'EUR de dettes envers la clientèle, 165 filiales et 1 225 salariés.

(18) Le 17 avril 2012, après avoir procédé à une inspection dans les locaux de Tercas ([6]), la BI a proposé au ministère italien de l'économie et des finances de placer la banque sous administration spéciale, conformément à l'article 70 de la loi italienne sur les banques («Testo Unico Bancario», ci-après le «TUB») ([7]).

(19) Le 30 avril 2012, le ministère de l'économie et des finances a adopté un décret afin de placer la banque Tercas sous administration spéciale ([8]). La BI a nommé un administrateur spécial afin d'évaluer la situation, de mettre fin aux irrégularités et de proposer des solutions utiles dans l'intérêt des déposants. L'administrateur spécial a pris ses fonctions le 4 mai 2012.

(20) L'administrateur spécial a examiné différentes options afin de trouver une solution aux difficultés de Tercas. Dans un premier temps, il a pris en considération deux options pour la recapitalisation de Tercas, sous la forme d'une intervention de la Fondazione Tercas (principal actionnaire de Tercas) ou de Credito Valtellinese (qui détenait une participation de 7,8 %), mais celles-ci ont ensuite été écartées.

([3]) Décision (UE) 2016/1208 de la Commission du 23 décembre 2015 concernant l'aide d'État SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) mise à exécution par l'Italie en faveur de Banca Tercas (JO L 203 du 28.7.2016, p. 1).

([4]) Arrêt du 19 mars 2019, Italie e.a./Commission,T-98/16, T-196/16 et T-198/16, ECLI:EU:T:2019:167.

([5]) Arrêt du 2 mars 2021, Commission/Italie e.a., C-425/19 P, ECLI:EU:C:2021:154.

([6]) La BI a soumis Tercas à une inspection entre le 5 décembre 2011 et le 23 mars 2012. Au cours de cette inspection, elle a relevé des irrégularités et anomalies, nombreuses et diffuses, concernant: i) la gestion et la gouvernance de la banque, ii) la fonction d'audit interne, iii) le processus de créance et iv) la communication d'informations aux organes de direction et à l'organe de surveillance.

([7]) *Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 — «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia»* (Décret législatif n° 385 du 1er septembre 1993 — «Texte de lois unique en matière bancaire et de crédit») (Journal officiel de la République italienne, série générale n° 230, 30.9.1993 — supplément ordinaire n° 92). Les références au TUB s'entendent comme des références à la version en vigueur au moment de l'intervention du FITD.

([8]) En raison de graves irrégularités administratives et de graves violations de la réglementation.

(21) En octobre 2013, l'administrateur spécial de Tercas a, en accord avec la BI, pris contact avec BPB, qui avait manifesté de l'intérêt pour une injection de capital dans Tercas, à condition que les actifs de Tercas et Caripe soient soumis à un contrôle approfondi et que le FITD couvre entièrement les fonds propres négatifs de Tercas.

(22) Le 25 octobre 2013, sur la base de l'article 29 des statuts du FITD ([9]), l'administrateur spécial de Tercas a soumis au FITD une demande d'intervention portant sur une aide de 280 millions d'EUR sous la forme d'une recapitalisation visant à couvrir les fonds propres négatifs de Tercas au 30 septembre 2013 et d'un engagement du FITD d'acquérir des actifs dépréciés.

(23) Lors de sa réunion du 28 octobre 2013, le comité de gestion du FITD a décidé d'intervenir en faveur de Tercas au titre de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, point d), du TUB, pour un montant maximal de 280 millions d'EUR. Le 29 octobre 2013, la décision en faveur de l'intervention a été ratifiée par le conseil du FITD.

(24) Le 30 octobre 2013, le FITD a demandé à la BI l'autorisation de mettre en œuvre cette intervention, laquelle lui a été accordée le 4 novembre 2013. Toutefois, en dernier ressort, le FITD a décidé de ne pas procéder à cette intervention.

(25) Le 18 mars 2014, le contrôle approfondi des actifs de Tercas et de Caripe s'est conclu par un désaccord entre les experts du FITD et ceux du groupe bancaire contrôlé par la société mère ultime BPB. Le désaccord a été réglé par un arbitre proposé par la BI. Le contrôle approfondi a fait apparaître d'autres dépréciations d'actifs.

(26) Le 1er juillet 2014, le FITD a soumis à la BI une deuxième demande d'autorisation d'intervention en faveur de Tercas, à d'autres conditions.

(27) Le 7 juillet 2014, la BI a autorisé cette intervention à d'autres conditions ([10]).

(28) L'administrateur spécial de Tercas a été autorisé par la BI à convoquer une assemblée extraordinaire des actionnaires le 27 juillet 2014, afin de prendre des décisions sur la couverture des pertes enregistrées au cours de l'administration spéciale et sur une augmentation subséquente de capital de 230 millions d'EUR, réservée à BPB.

(29) Les pertes de Tercas relatives à la période du 1er janvier 2012 au 31 mars 2014 s'élevaient à 603 millions d'EUR. À la suite de la réduction de valeur intégrale de la position financière résiduelle de 337 millions d'EUR, les fonds propres nets de Tercas à la date du 31 mars 2014 étaient négatifs et s'élevaient à – 266 millions d'EUR.

(30) Le 27 juillet 2014, l'assemblée des actionnaires de Tercas a décidé ([11]):

a) de couvrir partiellement les pertes, notamment en réduisant les fonds propres à zéro, en annulant l'ensemble des actions ordinaires en circulation; et

b) de faire passer le capital à 230 millions d'EUR grâce à l'émission de nouvelles actions ordinaires proposées exclusivement à BPB. Cette augmentation de capital a été effectuée le 27 juillet 2014 et a été payée par compensation partielle d'une créance de 480 millions d'EUR détenue par BPB à l'égard de Tercas (correspondant à un financement versé par BPB le 5 novembre 2013).

(31) En septembre 2014, Tercas a recapitalisé sa filiale Caripe par un apport de capital de 75 millions d'EUR.

(32) Le 1er octobre 2014, le régime d'administration spéciale de Tercas a été levé et BPB a désigné les nouveaux organes de la société.

(33) Le 30 septembre 2014, au terme de la période d'administration spéciale, Tercas présentait 2 994 millions d'EUR d'actifs, 2 198 millions d'EUR de dettes envers la clientèle, 1 766 millions d'EUR de prêts nets performants, 716 millions d'EUR de provisions pour prêts non performants et 182 millions d'EUR de fonds propres totaux de catégorie 1.

([9]) Les références aux statuts du FITD s'entendent comme des références à la version en vigueur au moment de l'intervention du FITD.
([10]) Voir considérant 43.
([11]) Procès-verbal d'assemblée, répertoire n° 125.149, recueil n° 28.024 du 29 juillet 2014, déposé en l'étude du notaire Vincenzo Galeota.

(34) En mars 2015, BPB a souscrit une nouvelle augmentation de capital de Tercas pour un montant de 135,4 millions d'EUR (dont 40,4 millions d'EUR pour la filiale Caripe), afin de faire face à des nouvelles pertes subies au 4e trimestre de 2014, de couvrir les coûts de restructuration en 2015 et 2016 et d'améliorer les ratios de fonds propres de Tercas.

2.2. **BPB**

(35) BPB était la société mère ultime d'un groupe bancaire qui exerçait ses activités principalement dans le sud de l'Italie. À la fin de 2013, BPB affichait un actif total de 10,3 milliards d'EUR, 6,9 milliards d'EUR de créances envers la clientèle, 6,6 milliards d'EUR de dettes envers la clientèle, 247 filiales, 2 206 salariés, un ratio de fonds propres de catégorie 1 de 8,1 % et un ratio de fonds propres total de 11 %.

(36) En décembre 2014, BPB a procédé à une augmentation de capital de 500 millions d'EUR, comprenant l'émission de nouvelles actions pour un montant maximal de 300 millions d'EUR et l'émission d'un emprunt subordonné de catégorie 2 pour un montant maximal de 200 millions d'EUR. L'augmentation de capital a servi à renforcer les ratios de fonds propres de BPB, sur lesquels l'acquisition de Tercas a eu une incidence.

2.3. **Contexte des SGD italiens et du FITD**

(37) Conformément à la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil [12], en vigueur à l'époque de l'intervention du FITD, aucun établissement de crédit ne peut accepter de dépôts s'il n'est pas membre d'un SGD officiellement reconnu [13]. L'article 96, paragraphe 1, du TUB prévoit que «[l]es banques italiennes adhèrent à l'un des systèmes de garantie des déposants institués et reconnus en Italie. Les coopératives de crédit adhèrent au système de garantie des déposants constitué dans leur domaine» [14].

(38) Au moment de l'intervention du FITD en Italie, deux SGD étaient opérationnels:

a) le FITD, un consortium obligatoire de droit privé, le seul SGD institué et reconnu en Italie dont l'adhésion était ouverte à d'autres banques que les coopératives de crédit. Selon l'article 2 des statuts du FITD, approuvés par la BI: «Les banques italiennes adhèrent au Fonds, à l'exception des coopératives de crédit.»;

b) le Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, un SGD créé conformément à la loi, dont l'adhésion était à la fois réservée et imposée aux coopératives de crédit.

(39) Conformément à l'article 96 *bis* du TUB et à l'article 29 des statuts du FITD, ce dernier pouvait intervenir, sous certaines conditions, pour soutenir des membres du consortium placés sous le régime d'administration spéciale.

(40) Ces interventions étaient financées a posteriori par les contributions des banques membres du consortium. Les contributions individuelles étaient quantifiées sur la base des dispositions statutaires [15] pertinentes, en fonction du montant des dépôts garantis détenus par chacune des banques. Les contributions n'étaient pas inscrites directement dans le bilan du FITD, mais figuraient sur des comptes distincts pour chacune des interventions auxquelles elles se référaient.

[12] Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 135 du 31.5.1994, p. 5).

[13] Article 3, paragraphe 1, de la directive 94/19/CE.

[14] «Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperativo aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito».

[15] Voir article 25 des statuts du FITD et articles 9 à 14 de leur annexe.

(41) Les décisions relatives aux interventions étaient prises par les deux organes de direction du FITD:

a) le conseil ([16]), qui décidait à la majorité absolue des membres présents à la réunion durant laquelle la décision était adoptée. Le président du conseil était élu par les membres du conseil. Les autres membres du conseil étaient choisis au prorata du montant des dépôts garantis détenus par chaque banque; les entités versant les contributions les plus élevées étaient donc privilégiées, mais les banques de plus petite taille avaient toutefois la garantie d'être représentées ([17]). Les autres membres du conseil, qui étaient 23 à l'époque, étaient majoritairement des représentants des principales banques du consortium ([18]), Unicredit, Intesa Sanpaolo et Monte dei Paschi di Siena comptant chacune deux représentants. Le président de l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) était également membre du conseil;

b) le comité de gestion ([19]), qui décidait à la majorité des membres présents à la réunion durant laquelle la décision était adoptée. Le comité de gestion était composé du président du conseil, du vice-président du conseil, qui exerçait les fonctions de vice-président du comité, et de six autres membres du conseil.

(42) Le comité de gestion disposait d'un pouvoir de décision pour les interventions sous forme de financements et de garanties ([20]), tandis que, pour les prises de participations et les autres formes techniques d'aide, le pouvoir de décision appartenait au conseil, agissant sur proposition du comité de gestion ([21]).

2.4. **Les mesures en cause**

(43) L'intervention du FITD autorisée par la BI le 7 juillet 2014 prévoyait les mesures suivantes (ci-après les «mesures adoptées par le FITD»):

a) mesure n° 1: 265 millions d'EUR à titre de contribution à fonds perdus destinée à couvrir les fonds propres négatifs de Tercas;

b) mesure n° 2: 35 millions d'EUR à titre de garantie (pendant trois ans) destinée à couvrir le risque de crédit lié à certaines expositions de Tercas. Les expositions (deux financements remboursés en une tranche unique échus au 31 mars 2015) ont été intégralement remboursées par les débiteurs à l'échéance et la garantie est donc venue à échéance sans être appelée;

c) mesure n° 3: jusqu'à 30 millions d'EUR à titre de garantie destinée à couvrir les coûts supplémentaires découlant des versements fiscaux relevant de la mesure n° 1. Ces versements fiscaux auraient été nécessaires si la mesure n° 1 n'avait pas été exonérée d'impôt conformément à la législation italienne. Selon les dispositions législatives italiennes applicables, cette exonération fiscale spécifique pour les interventions du FITD aurait été subordonnée à une autorisation de la part de la Commission européenne ([22]). Le FITD a versé le montant total de 30 millions d'EUR à Tercas avant que la Commission ne prenne une décision concernant ladite exonération.

2.5. **Décision (UE) 2016/1208**

(44) Dans la décision (UE) 2016/1208, la Commission a conclu que les mesures adoptées par le FITD constituaient une aide d'État illégale en faveur de Tercas et a ordonné la récupération immédiate et effective de cette aide.

([16]) Articles 3 à 15 des statuts du FITD.
([17]) Article 12, paragraphe 3, des statuts du FITD.
([18]) Article 13, paragraphe 10, des statuts du FITD. À l'époque, Unicredit, Intesa Sanpaolo et Monte dei Paschi di Siena étaient chacune représentées par deux membres. Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco popolare, Banca Popolare dell'Emilia Romagna et Banca del Piemonte étaient chacune représentées par un membre.
([19]) Voir articles 16, 17 et 18 des statuts du FITD.
([20]) Article 17, paragraphe 1, point a), des statuts du FITD.
([21]) Article 14, paragraphe 1, point e), des statuts du FITD.
([22]) Aux termes de l'article 1er, paragraphe 627, de la Legge 7 dicembre 2013, n. 147 — «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)» (Legge 147/2013) [Loi n° 147 du 7 décembre 2013, Dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité 2014) (loi 147/2013)]: «Pour garantir la reprise économique et financière des entités placées sous administration spéciale, les interventions du Fonds interbancaire de protection des dépôts ne constituent pas des revenus.» Aux termes de l'article 1er, paragraphe 628, de la loi 147/2013: «L'effet des dispositions du paragraphe 627 est subordonné à l'autorisation de la Commission européenne.».

(45) Lorsqu'elle a apprécié, en particulier, dans la décision (UE) 2016/1208, l'imputabilité à l'Italie des mesures adoptées par le FITD, la Commission a rappelé que, dans son arrêt Stardust Marine ([23]), la Cour de justice avait précisé que l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide adoptée par un organisme indépendant à première vue, ne faisant pas partie comme tel de l'organisation de l'État, peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant des circonstances de l'espèce. L'un de ces indices est le fait que l'organisme en question ne peut pas prendre la décision contestée, susceptible de constituer une aide d'État, sans tenir compte des dispositions ou des directives des pouvoirs publics. D'autres indices pourraient, dans certaines circonstances, être déterminants pour conclure qu'une mesure d'aide adoptée par une entreprise publique est imputable à l'État [considérants 115 et 116 de la décision (UE) 2016/1208].

(46) Sur cette base, la Commission a estimé qu'il pouvait être déduit, entre autres, des éléments suivants, pris dans leur ensemble, que les mesures adoptées par le FITD étaient imputables à l'Italie:

a) le FITD a été investi par la loi d'un mandat public qui consistait en la protection de l'épargne et des déposants et se traduisait par différentes formes d'intervention. Les dispositions du TUB, qui permettaient au FITD d'utiliser les ressources mobilisées auprès des banques du consortium pour différents types d'interventions, comme en l'espèce, devaient être lues comme l'expression de ce mandat public [considérants 117 à 121 de la décision (UE) 2016/1208].

Bien que le FITD soit un consortium de nature privée, le simple fait qu'il était constitué sous la forme d'une entité de droit commun ne pouvait être considéré comme suffisant pour exclure qu'une mesure d'aide adoptée par un organisme de ce type soit imputable à l'État. L'autonomie que possède généralement une entreprise n'exclut pas la participation concrète de l'État [considérant 122 de la décision (UE) 2016/1208].

En tout état de cause, la législation italienne et celle de l'Union conféraient à la BI l'autorité et les moyens nécessaires pour garantir que toutes les interventions du FITD, en sa qualité de SGD reconnu au sens du TUB, étaient conformes à ce mandat public et contribuaient à la protection des déposants. Aussi la BI devait-elle approuver toute intervention du FITD sur le fond et en évaluer la conformité avec le mandat public, conformément au TUB [considérants 123 et 124 de la décision (UE) 2016/1208];

b) le TUB conférait à la BI de vastes pouvoirs à l'égard du FITD et les autorités publiques italiennes disposaient de divers pouvoirs en ce qui concerne l'adoption de mesures telles que celles en cause, qui ne pouvaient être mises en œuvre qu'à l'égard des banques placées sous administration spéciale. Elles avaient la faculté de mettre ces mesures en place, à la demande d'un administrateur spécial (un fonctionnaire public nommé et contrôlé par la BI) et d'influer sur ces dernières, en vertu du pouvoir de la BI de les autoriser sur le fond et de la présence des autorités publiques lors de toutes les réunions décisionnelles, à l'occasion desquelles ces autorités avaient la possibilité de faire connaître leurs réserves [considérants 127 à 130 de la décision (UE) 2016/1208];

c) les pouvoirs dont disposaient les autorités publiques italiennes ont été exercés également en ce qui concerne l'adoption des mesures en cause. Les documents pertinents présentés par l'Italie ont démontré que la BI avait autorisé les mesures adoptées par le FITD en tenant compte des intérêts des déposants et des clients au sens des dispositions pertinentes du TUB et, partant, conformément à des dispositions nationales spécifiques d'ordre public. Les négociations entre l'administrateur spécial de Tercas et BPB ont été menées «en coordination avec la Banque d'Italie». La BI a également invité le FITD à parvenir à un accord équilibré avec BPB [considérant 131 de la décision (UE) 2016/1208].

À la lumière de ces éléments et de ceux visés aux points a) et b), la Commission a observé que les finalités de l'intervention en cause avaient été entièrement établies par le mandat public du FITD en vertu du TUB et étaient contrôlées sur le fond par les autorités publiques [considérant 132 de la décision (UE) 2016/1208].

([23]) Arrêt du 16 mai 2002, France/Commission, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

(47) La Commission a conclu sur cette base que le contenu, la portée et l'objet des mesures en cause étaient tels que les éléments susmentionnés démontraient qu'il était improbable que les autorités publiques ne soient pas impliquées dans leur adoption et qu'il existait des indices suffisants pour démontrer que ces mesures étaient imputables à l'État et financées au moyen de ressources d'État. Même s'il est en principe possible que, analysés individuellement, certains des aspects susmentionnés ne soient pas en eux-mêmes suffisants pour conclure que les mesures étaient imputables à l'État, ce faisceau d'indices démontrait globalement l'imputabilité des mesures à l'Italie [considérants 143, 144 et 145 de la décision (UE) 2016/1208].

2.6. **Résumé des procédures judiciaires pertinentes**

2.6.1. *Annulation de la décision (UE) 2016/1208 par le Tribunal: l'arrêt dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16*

(48) Par son arrêt dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16, le Tribunal a annulé la décision (UE) 2016/1208 au motif que la première condition nécessaire pour qu'une aide puisse être qualifiée d'«aide d'État» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, à savoir que cette aide soit accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État, n'était pas remplie.

(49) S'agissant, en particulier, de l'imputabilité à l'Italie des mesures adoptées par le FITD, après avoir analysé les éléments de preuve sur lesquels la Commission s'était fondée, le Tribunal a constaté que celle-ci n'avait pas démontré, à suffisance de droit, l'implication des autorités publiques italiennes dans l'adoption de ces mesures ni l'imputabilité de ces dernières à l'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ([24]).

(50) En particulier, le Tribunal a apprécié la portée du mandat public confié au FITD ainsi que l'autonomie de ce dernier au moment de l'adoption des mesures.

(51) Le Tribunal a constaté que les mesures adoptées par le FITD visaient principalement à poursuivre les intérêts privés des banques membres du FITD et que, bien que ces intérêts privés puissent coïncider avec l'intérêt public, cela ne fournissait en soi aucune indication sur l'implication éventuelle des pouvoirs publics dans l'adoption d'une mesure ([25]). Le Tribunal a également affirmé que les mesures adoptées par le FITD ne mettaient pas en œuvre un quelconque mandat public conféré par la législation italienne, contrairement à ce que la Commission a estimé dans sa décision (UE) 2016/1208. Le mandat public conféré au FITD consistait uniquement à rembourser les déposants, en tant que SGD, lorsqu'une banque membre de ce consortium avait fait l'objet d'une liquidation administrative forcée ([26]).

(52) Le Tribunal a en outre affirmé qu'il n'existait aucun élément de nature organique liant le FITD aux autorités publiques italiennes et que la Commission n'avait pas démontré l'implication de ces dernières dans l'adoption des mesures en cause ([27]).

(53) À cet égard, le Tribunal a jugé, en premier lieu, que l'autorisation, par la BI, des mesures adoptées par le FITD en faveur de Tercas ne constituait pas un indice permettant d'imputer à l'Italie les mesures en cause, étant donné que, l'État se limitait à contrôler la conformité des mesures avec le cadre réglementaire à des fins de surveillance prudentielle ([28]). En deuxième lieu, le Tribunal a estimé que la présence des représentants de la BI aux réunions des organes de direction du FITD ne constituait pas une preuve suffisante de l'imputabilité des mesures à l'État, dans la mesure où ces représentants n'exerçaient qu'un rôle de simples observateurs sans aucun droit de vote ni aucune voix consultative ([29]). En troisième lieu, le Tribunal a estimé que la Commission n'avait apporté aucun élément prouvant que la BI avait influencé de manière décisive les négociations entre, d'une part, le FITD et, d'autre part, BPB et l'administrateur spécial, et que la BI elle-même s'était servie de ses contacts avec le FITD afin d'influencer de manière déterminante le contenu des mesures en cause. Le Tribunal a constaté que ces contacts avaient simplement permis à la BI d'être informée de l'évolution du dossier en tant qu'autorité de surveillance compétente et n'avaient eu aucune incidence sur la décision du FITD d'adopter des mesures en faveur de Tercas ([30]). Enfin, le Tribunal a jugé que le rôle

([24]) Arrêt dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16, point 132.
([25]) Ibid., points 96 à 99.
([26]) Ibid., points 100 à 106.
([27]) Ibid., points 113 et 132.
([28]) Ibid., points 115 à 120.
([29]) Ibid., points 121 à 124.
([30]) Ibid., points 125, 126 et 127.

joué par l'administrateur spécial dans cette procédure ne pouvait pas non plus remettre en cause l'autonomie du FITD pour décider d'une intervention. En outre, les éléments de preuve fournis n'indiquaient pas que la demande présentée par l'administrateur spécial était le résultat d'instructions de la BI ([31]).

(54) À la lumière de ce qui précède, le Tribunal avait conclu que la Commission n'avait pas démontré, à suffisance de droit, que les autorités publiques italiennes avaient été impliquées dans l'adoption des mesures du FITD ni, par conséquent, que ces mesures étaient imputables à l'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(55) L'arrêt rendu dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16, qui a annulé la décision (UE) 2016/1208, a été attaqué par la Commission.

2.6.2. *L'arrêt de la Cour de justice rejetant le pourvoi de la Commission*

(56) Par son arrêt dans l'affaire C-425/19 P, la Cour de justice a rejeté le pourvoi formé par la Commission contre l'arrêt rendu dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16.

(57) En ce qui concerne l'imputabilité à l'Italie des mesures adoptées par le FITD, la Cour de justice a jugé que le Tribunal n'avait pas commis d'erreur en jugeant que les éléments de preuve produits par la Commission pour démontrer l'influence des autorités publiques italiennes sur le FITD ne permettaient pas d'imputer les mesures en cause à l'Italie.

(58) La Cour de justice a jugé que le Tribunal n'avait pas imposé à la Commission de satisfaire à un standard de preuve plus élevé, en ce qui concerne l'imputabilité de la mesure à l'État, pour la seule raison que le FITD était une entité privée, mais avait tiré les conséquences appropriées des différences objectives entre une situation dans laquelle l'entité octroyant l'aide est une entreprise publique et celle dans laquelle cette entité est une entité privée. La Cour de justice a précisé à ce propos que les indices aptes à démontrer l'imputabilité d'une mesure d'aide résultent des circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue et, à cet égard, l'absence de lien capitalistique entre l'entité concernée et l'État présente une pertinence certaine ([32]).

(59) La Cour de justice a clarifié en outre que sa jurisprudence au sujet de la notion d'«émanation de l'État», qui a été dégagée pour permettre aux justiciables d'invoquer les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive non transposée ou non correctement transposée à l'encontre d'organismes ou d'entités soumis à l'autorité ou au contrôle de l'État, ne saurait être transposée à la question de l'imputabilité à l'État de mesures d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ([33]).

(60) En outre, la Cour de justice a constaté que le Tribunal n'avait pas omis de procéder à une analyse globale des indices présentés par la Commission. C'est sur la base de l'analyse de tous les indices pris en considération par la Commission, placés dans leur contexte, que le Tribunal a jugé que la Commission avait commis une erreur de droit en estimant avoir démontré que les autorités italiennes avaient exercé un contrôle public substantiel dans la définition des mesures adoptées par le FITD en faveur de Tercas ([34]).

3. **OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS**

(61) Les parties intéressées ont présenté des observations à la suite de l'adoption de la décision d'ouverture. La présente section résume uniquement les observations relatives à l'appréciation de l'imputabilité des mesures en cause à l'État et ne reflète donc pas toutes les observations reçues.

([31]) Ibid., points 128 à 131.
([32]) Arrêt de la Cour dans l'affaire C-425/19 P, points 69 à 73.
([33]) Ibid., point 77.
([34]) Ibid., points 80 à 85.

3.1. **Observations de l'Italie**

(62) En ce qui concerne l'imputabilité des mesures adoptées par le FITD à l'Italie, les autorités italiennes ont fondé leur analyse sur le critère d'imputabilité développé dans l'arrêt Stardust Marine, critère qui ne serait pas satisfait en l'espèce pour les raisons exposées ci-après.

(63) Tout d'abord, le FITD est un organisme de droit privé qui prend ses décisions exclusivement par l'intermédiaire de ses organes de direction, dont les membres sont des représentants des banques du consortium et agissent en totale autonomie. Le processus décisionnel relatif à ces mesures a été pleinement indépendant, sans prévoir la moindre implication active de la BI ou d'un autre organisme public, quel qu'il soit. Le fait qu'un représentant de la BI ait participé aux réunions des organes de direction du FITD ne peut constituer un indice de la participation active de la BI aux processus décisionnels du FITD dans la mesure où un tel représentant était complètement relégué au rôle passif d'observateur.

(64) L'Italie a en outre soutenu que le pouvoir de la BI d'approuver les statuts du FITD et ses éventuelles modifications, mais aussi d'autoriser les différentes interventions, n'avait pas d'incidence sur l'autonomie du processus décisionnel du FITD parce qu'il était limité à une simple activité d'autorisation ex post, exercée par la BI en sa qualité d'autorité de surveillance et de direction de la gestion des crises au sens du TUB. La décision de la BI a constitué une mesure de ratification limitée à un contrôle formel ex post de la légalité d'un acte de nature privée déjà accompli dans tous ses éléments. Cette analyse était corroborée par les faits et, en particulier, par la motivation figurant dans la décision par laquelle la BI avait autorisé les mesures adoptées par le FITD et dans laquelle elle-même avait reconnu qu'elle n'avait procédé à aucun contrôle sur les choix opérés par le FITD. À l'appui de cette argumentation, l'Italie avait affirmé que l'espèce présentait des analogies évidentes avec l'affaire Sicilcassa ([35]), dans laquelle la Commission avait conclu que l'intervention ne constituait pas une aide d'État vu la participation déterminante d'organes privés.

(65) En ce qui concerne les preuves auxquelles la Commission avait fait référence dans la décision d'ouverture, elles ne démontraient pas, selon l'Italie, l'immixtion de la BI dans le processus décisionnel du FITD. Selon l'Italie, même nommé par la BI, l'administrateur spécial n'avait pas le pouvoir d'influencer directement la décision prise par le FITD de débloquer des fonds en faveur d'une banque en difficulté. En revanche, l'administrateur avait agi en tant que gestionnaire et représentant légal de la banque sous administration spéciale et non pour le compte de la BI, ce qui signifie qu'il avait assumé tous les pouvoirs de droit privé des organes de direction dissous. En outre, l'Italie avait contesté l'existence d'éléments indiquant une immixtion de la BI. Le passage d'une note du directeur général du FITD, datant du 28 mai 2014 et indiquant que le représentant de la BI avait invité le FITD à rechercher un accord équilibré avec BPB pour la couverture des fonds propres négatifs, devait être interprété comme un souhait, et certainement pas comme un ordre. Enfin, selon l'Italie, aucun procès-verbal relatif aux décisions prises par les organes de direction du FITD en relation avec l'intervention en faveur de Tercas n'a fait apparaître une prise de position de la BI laissant entrevoir l'exercice par cette dernière d'une quelconque influence vis-à-vis du FITD.

3.2. **Observations de la BI** ([36])

(66) Dans ses observations relatives à la décision d'ouverture, la BI a réfuté que l'intervention du FITD était imputable à l'État, dans la mesure où:

a) le FITD n'exerçait pas un mandat public pour soutenir les établissements de crédit. Le seul mandat public des SGD consistait à rembourser les déposants. L'article 96 *bis*, paragraphe 1, dernière phrase, du TUB, qui permettait au FITD d'intervenir suivant diverses modalités pour ce qui est du remboursement des déposants en cas de liquidation, ne peut constituer ni un indice d'imputabilité à l'État des interventions du FITD qui ne sont pas des remboursements des déposants, ni un octroi de mandat de politique publique au FITD. Cette disposition se limitait à permettre le recours à d'autres formes d'intervention;

([35]) Décision 2000/600/CE de la Commission du 10 novembre 1999 portant autorisation conditionnelle de l'aide accordée par l'Italie aux banques publiques siciliennes Banco di Sicilia et Sicilcassa [notifiée sous le numéro C(1999) 3865] (JO L 256 du 10.10.2000, p. 21).

([36]) La BI a transmis ses observations en tant que partie tierce; celles-ci ne sont donc pas présentées avec les observations de l'Italie dans la présente section. Cependant, dans la mesure où la BI est un établissement de droit public dont la conduite, comme telle, correspond à celle de l'État membre et n'échappe pas au champ d'application de l'article 107 du TFUE bien qu'elle soit un organe indépendant, toute mention de l'Italie dans la section relative à l'appréciation des mesures, fera également référence à la BI.

b) la BI n'a pas décidé conjointement avec le FITD, ni de manière générale, ni dans le cas d'espèce, des interventions en faveur d'une entreprise donnée et elle n'a pas contrôlé la conformité de l'action du FITD avec un quelconque mandat public qui aurait été conféré à ce dernier. Elle s'est limitée à exercer les pouvoirs de surveillance en relation avec les objectifs de protection des épargnants, de la stabilité du système bancaire et de la gestion saine et prudente de la banque. De plus, elle a soutenu qu'elle ne contribuait ni à l'élaboration, ni à la mise en œuvre de l'intervention du FITD et que les contacts éventuels entre elle et le FITD dans la phase précédant la formalisation de la demande d'autorisation du FITD ne pouvaient être qualifiés de contributions de la BI à ces mesures. Elle s'était limitée à fournir une première orientation, exclusivement à la lumière des paramètres réglementaires qui régiraient par la suite son intervention consistant à accorder l'autorisation. Le fait qu'elle avait nommé l'administrateur spécial et qu'elle en surveillait l'activité était sans pertinence en l'espèce, vu que les tâches et les finalités d'un administrateur spécial ne s'écartaient pas substantiellement de celles d'un administrateur ordinaire d'une entreprise privée en situation de crise. L'administrateur spécial n'a pas agi pour le compte de la Banque d'Italie. Le représentant de la BI a participé aux réunions du conseil et du comité de gestion du FITD seulement comme observateur, et sans droit de vote. Le fait qu'un différend entre le FITD et BPB au sujet du montant des fonds propres négatifs de Tercas ait été résolu par un arbitre désigné par la BI n'entre pas en ligne de compte, vu que c'étaient les parties qui, en toute autonomie et d'un commun accord, avaient demandé à la BI de leur indiquer le nom d'une personne qu'elles avaient elles-mêmes désignée ensuite en tant qu'arbitre;

c) le cas d'espèce se distinguait de manière significative des mesures d'aide d'État adoptées par le Danemark, l'Espagne et la Pologne, citées dans la note de bas de page 28 de la décision d'ouverture, pour lesquelles la Commission avait conclu que les ressources utilisées lors des interventions des SGD étaient à la disposition des autorités publiques et que les interventions étaient donc imputables à l'État.

3.3. **Observations présentées par les autres parties intéressées**

(67) Les autres parties intéressées, à savoir le FITD, BPB et Tercas, ont soutenu que la Commission avait affirmé à tort qu'il était très probable que les SGD accordaient des aides d'État, agissant en vertu d'un mandat public et restant sous le contrôle de l'autorité publique. Selon ces parties intéressées, la Commission était parvenue à la conclusion préliminaire que les mesures adoptées par le FITD étaient imputables à l'État au seul motif que ces interventions avaient été fixées par la loi. Elles ont fait référence à l'article 96 *bis* du TUB, qui prévoit que le SGD peut entreprendre d'autres types et formes d'intervention, en faisant valoir, entre autres, que le caractère non contraignant des interventions du FITD a pour effet que l'action de ce dernier n'est pas liée à sa mission statutaire.

(68) Le FITD a soutenu qu'il était une entité de droit privé, contrôlée et gérée par ses banques associées en consortium, et qu'il avait agi en tant que structure pour la réalisation d'interventions directement imputables aux membres du consortium. L'organe de direction du FITD a décidé en totale autonomie si, quand et comment il convenait de procéder à des interventions, le seul critère étant celui du «moindre coût» pour ce qui est du remboursement des déposants. Le FITD n'a pas agi dans le cadre d'un mandat public lorsqu'il a adopté les mesures de soutien et aucun organisme public n'aurait pu l'obliger à intervenir. L'autorisation ultérieure de la BI a été accordée uniquement pour vérifier la conformité de l'intervention destinée à la banque bénéficiaire sur le plan de la surveillance prudentielle, garantissant que cette intervention était compatible avec les exigences de protection des épargnants et de stabilité du système de crédit.

(69) En outre, les autres parties intéressées ont souligné que l'adhésion au FITD n'était pas obligatoire et qu'il n'y a eu aucune ingérence de l'État dans la nomination des membres des organes de direction du FITD ni dans le processus décisionnel de ce dernier. Le fait que la BI ait participé en qualité d'observateur sans droit de vote n'a pas eu d'incidence sur l'indépendance des décisions du FITD. Se référant à l'arrêt EARL Salvat père et fils ([37]), elles ont soutenu que, pour établir l'existence d'aides, l'État lui-même doit être représenté dans les organes décisionnels de l'organisation et être en mesure d'imposer ses propres décisions.

(70) Les autres parties intéressées ont en outre affirmé que le FITD est un organe qui représente les intérêts de ses banques associées en consortium et que les pouvoirs conférés à la BI dans le cadre des actions du FITD lui permettaient uniquement de poursuivre ses objectifs généraux de surveillance, à savoir, en l'espèce, la vérification de la gestion saine et prudente des établissements soumis à sa surveillance et la protection des intérêts des déposants. Le fait que la BI ait nommé un administrateur spécial pour les banques en crise n'indiquait pas l'existence d'un lien avec l'État. Le FITD a également souligné que, même s'il était nommé par la BI, l'administrateur spécial n'était pas un représentant de

([37]) Arrêt du 20 septembre 2007, EARL Salvat père & fils e.a./Commission, T-136/05, ECLI:EU:T:2007:295, point 154.

l'autorité de surveillance. L'administrateur spécial a bénéficié de marges d'autonomie considérables et a agi de sa propre initiative, en adressant une simple demande au FITD, lequel pouvait décider librement d'effectuer d'autres interventions, dans l'intérêt des banques du consortium. En l'espèce, l'administrateur spécial n'a pas supplanté l'assemblée de la banque, qui est le seul organe autorisé à approuver les opérations à caractère extraordinaire. S'agissant de l'autorisation, par la BI, de l'intervention du FITD, ce dernier a soutenu que l'autorisation n'est intervenue qu'en aval de sa décision d'intervention, prise de manière autonome, et qu'elle relevait des fonctions normales de surveillance de la BI. En outre, le représentant de la BI participait aux réunions du conseil et du comité de gestion du FITD seulement comme observateur, et sans droit de vote. Par ailleurs, tout comme l'Italie, les autres parties intéressées ont également fait valoir que les affaires concernant les SGD citées par la Commission dans la décision d'ouverture n'étaient pas comparables au cas d'espèce.

4. APPRÉCIATION DES MESURES

4.1. Existence d'une aide d'État

(71) Pour apprécier si une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la Commission doit vérifier si: i) la mesure est accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État; ii) elle procure un avantage économique; iii) elle fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions; iv) elle est susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Pour qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, elle doit réunir toutes ces conditions.

(72) Par l'arrêt rendu dans les affaires jointes T-98/16, T-196/16 et T-198/16, le Tribunal a annulé la décision (UE) 2016/1208. Plus spécifiquement, le Tribunal a affirmé que les mesures adoptées par le FITD n'ont pas mis en œuvre un quelconque mandat public conféré par la législation italienne, contrairement à ce que la Commission avait estimé dans sa décision (UE) 2016/1208. Il a également examiné les éléments de preuve sur lesquels la Commission s'est fondée dans la décision (UE) 2016/1208 et a conclu que, à la lumière de ces éléments, la Commission n'avait pas démontré à suffisance de droit que les autorités publiques italiennes étaient impliquées dans l'adoption des mesures du FITD ou que ces mesures étaient imputables à l'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(73) Au stade du pourvoi, le jugement a été confirmé par la Cour de justice, réunie en grande chambre, qui a précisé, dans l'arrêt, sa jurisprudence en matière d'imputabilité à l'État de mesures d'aide accordées par une entité de droit privé qui n'est ni un organisme étatique ni une entreprise publique.

(74) En particulier, ainsi que l'a jugé la Cour de justice, dans une situation où l'entité dispensant l'aide est de nature privée, les indices aptes à démontrer l'imputabilité de la mesure à l'État diffèrent de ceux exigés dans une situation où l'entité dispensant l'aide est une entreprise publique et, à cet égard, l'absence de lien capitalistique entre l'entité en cause et l'État revêt une pertinence certaine. Selon la Cour de justice, étant donné que ces liens ne sont pas présents dans une situation du premier type, la Commission ne saurait invoquer l'existence de liens capitalistiques entre l'entité concernée et l'État. Ainsi, dans des situations du premier type, la Commission est d'autant plus tenue d'apporter des éléments de preuve de nature à démontrer que la mesure en cause avait été adoptée sous l'influence ou le contrôle effectifs des autorités publiques.

(75) La Cour de justice a en outre précisé que c'est sur la base de l'analyse de tous les éléments de preuve sur lesquels la Commission s'est fondée pour adopter la décision (UE) 2016/1208, considérés dans leur contexte, que le Tribunal a conclu que la Commission n'avait pas démontré à suffisance de droit que les mesures adoptées par le FITD étaient imputables à l'Italie.

(76) À la lumière de ce qui précède, la Commission ne disposant pas d'autres éléments de preuve pertinents de nature à démontrer à suffisance de droit que les mesures en cause avaient été adoptées par le FITD sous l'influence ou le contrôle effectifs des autorités italiennes, il y a lieu de conclure, sur la base des éléments de preuve dont elle dispose, que les mesures en cause ne sont pas imputables à l'Italie.

4.2. Conclusion

(77) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les éléments de preuve en sa possession ne suffisent pas à démontrer que les mesures adoptées par le FITD comportent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5. **CONCLUSIONS**

(78) La Commission conclut que les mesures adoptées par le FITD en faveur de Tercas en 2014 ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures adoptées en faveur de Tercas en 2014 par le Fondo interbancario di tutela dei depositi, le système italien de garantie des dépôts, ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 21 septembre 2023.

Par la Commission
Didier REYNDERS
Membre de la Commission