Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

13 juillet 2018 *

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Article 4, paragraphe 1, sous d), et paragraphe 3, du règlement (UE) nº 1024/2013 – Calcul du ratio de levier – Refus de la BCE d'autoriser la partie requérante à exclure du calcul du ratio de levier les expositions remplissant certaines conditions – Article 429, paragraphe 14, du règlement (UE) nº 575/2013 – Pouvoir discrétionnaire de la BCE – Erreurs de droit – Erreur manifeste d'appréciation »

Dans l'affaire T-733/16,

La Banque postale, établie à Paris (France), représentée par Mes E. Guillaume et L. Coudray, avocats,

partie requérante,

contre

Banque centrale européenne (BCE), représentée par MM. K. Lackhoff, R. Bax et G. Bassani, en qualité d'agents, assistés de Mes H.-G. Kamann et F. Louis, avocats,

partie défenderesse,

soutenue par

République de Finlande, représentée par M. S. Hartikainen, en qualité d'agent,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 de la BCE, du 24 août 2016, prise en application de l'article 4, paragraphe 1, sous d), et de l'article 10 du règlement (UE) nº 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63), et de l'article 429, paragraphe 14, du règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1, rectificatifs JO 2013, L 208, p. 68, et JO 2013, L 321, p. 6),

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie),

composé de MM. M. Prek (rapporteur), président, E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke et Mme M. J. Costeira, juges,

* Langue de procédure : le français.

greffier : Mme G. Predonzani, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 20 février 2018,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 La requérante, La Banque postale, est une société anonyme de droit français agréée en tant qu'établissement de crédit. En tant qu'entité importante au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63), elle relève de la surveillance prudentielle directe de la Banque centrale européenne (BCE).

2 Le 22 juillet 2015, la requérante a sollicité de la BCE l'autorisation, en application de l'article 429, paragraphe 14, du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1, rectificatifs JO 2013, L 208, p. 68, et JO 2013, L 321, p. 6), d'exclure du calcul du ratio de levier les expositions constituées par les sommes relevant de produits réglementés souscrits auprès d'elle, mais qu'elle était tenue de transférer à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), établissement public français.

3 Les produits concernés sont le livret A, régi par les articles L.221-1 à L.221-9 du code monétaire et financier français (ci-après le « CMF »), le livret d'épargne populaire (LEP), régi par les articles L.221-13 à L.221-17-2 du CMF, et le livret de développement durable et solidaire (LDD), régi par l'article L.221-27 du CMF. Au titre de l'article L.221-5 du CMF une quote-part du total des dépôts collectés au titre du livret A et du LDD est centralisée dans un fonds d'épargne géré par la CDC. Il en va de même en ce qui concerne le LEP en application de l'article R.221-58 du CMF.

4 Le 8 juin 2016, la BCE a communiqué à la requérante un projet de décision refusant l'octroi du bénéfice de la dérogation demandée, mais lui permettant, à titre transitoire, d'exclure une partie des expositions transférées à la CDC du calcul du ratio de levier, l'étendue de cette dérogation transitoire devant être progressivement réduite puis supprimée au 1er janvier 2019. La BCE a donné un délai de deux semaines à la requérante pour présenter ses observations.

5 Le 21 juin 2016, la requérante a présenté ses observations écrites sur ce projet de décision et a réitéré sa demande de pouvoir bénéficier de la dérogation envisagée à l'article 429, paragraphe 14, du règlement n° 575/2013. À titre subsidiaire, elle a estimé que la période transitoire envisagée par la BCE était trop courte et devait être prolongée jusqu'au 31 décembre 2022. Elle a également demandé à être entendue en application de l'article 31 du règlement (UE) n° 468/2014 de la BCE, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la BCE, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le « règlement-cadre MSU ») (JO 2014, L 141, p. 1).

6 Le 5 juillet 2016, s'est tenue dans les locaux de la BCE une réunion entre des représentants de la requérante et de la BCE.

7 Le 7 juillet 2016, la requérante a présenté de nouvelles observations écrites, dans lesquelles elle soulignait le maintien de sa demande de bénéficier de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013. À titre subsidiaire, au vu de l'impact significatif d'un refus de la BCE, en ce qu'il augmenterait le niveau du dénominateur du ratio de levier de près de 50 %, elle a sollicité que la période transitoire envisagée par la BCE s'étale entre le 1er janvier 2017 et au moins le 31 décembre 2022.

8 Le 24 août 2016, la BCE a adopté la décision ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16, prise en application de l'article 4, paragraphe 1, sous d), et de l'article 10 du règlement nº 1024/2013 ainsi que de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 (ci-après la « décision attaquée »).

9 La BCE, en premier lieu, y a refusé d'exclure du calcul du ratio de levier de la requérante les expositions sur la CDC constituées par la partie des sommes déposées au titre du livret A, du LDD et du LEP qu'elle était tenue de lui transmettre.

10 La BCE a, premièrement, reconnu que les conditions énoncées à l'article 429, paragraphe 14, sous a) à c), du règlement nº 575/2013 étaient remplies, aux motifs, tout d'abord, que la CDC devait être considérée comme une entité du secteur public, ensuite, que les expositions sur la CDC étaient traitées à des fins prudentielles conformément à l'article 116, paragraphe 4, de ce même règlement et, enfin, que la requérante était tenue de transférer une quote-part de l'épargne déposée au titre du livret A, du LDD et du LEP à la CDC en vue du financement d'investissements d'intérêt général. La BCE a, en substance, également souligné que ces conditions n'étaient pas remplies à l'égard de la partie de l'épargne réglementée pour laquelle il n'existe pas d'obligation de transfert à la CDC, quelles que soient les finalités de son utilisation.

11 La BCE a, deuxièmement, considéré qu'il découlait du libellé de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 qu'elle disposait d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'exclure ou non du calcul du ratio de levier des expositions répondant aux conditions explicitées par cette disposition. En substance, elle a estimé que, même lorsque ces conditions sont réunies, il peut exister des raisons prudentielles justifiant le rejet d'une demande de dérogation au titre de cette disposition. À cet égard, elle s'est référée à la finalité de l'introduction du ratio de levier, qui consiste à fournir une vision simple et transparente du niveau d'exposition d'un établissement de crédit qui ne soit pas pondérée en fonction du risque présenté par les différentes composantes de ses expositions, en vue d'éviter un développement excessif desdites expositions par rapport à ses fonds propres.

12 La BCE a, troisièmement, estimé que les sommes transférées par la requérante à la CDC demeuraient des expositions pertinentes pour le calcul de son ratio de levier. Elle s'est appuyée sur trois motifs. Le premier motif, qu'elle a qualifié de « première indication », repose sur le traitement comptable de l'épargne collectée. La BCE a déduit de la circonstance que l'épargne réglementée figurait au passif du bilan de la requérante et les sommes transférées à la CDC à l'actif de son bilan qu'elle demeurait responsable de l'exposition constituée par l'épargne collectée, y compris les sommes transférées à la CDC. Elle a ajouté que la requérante était tenue d'assurer la gestion des risques opérationnels liés à l'épargne réglementée. Le deuxième motif consiste en l'obligation contractuelle de la requérante de rembourser les dépôts des clients, indépendamment du reversement à la requérante des fonds transférés à la CDC. Le troisième motif repose sur l'existence d'un délai entre les ajustements des positions de la requérante et celles de la CDC à des fins de rééquilibrage. La BCE a considéré que, durant ce laps de temps, la requérante pourrait être amenée à recourir à des ventes en catastrophe d'actifs en l'attente des transferts de fonds provenant de la CDC. En conclusion, la BCE a déduit de ces motifs que le mécanisme de transfert de la CDC vers la requérante revêtait un caractère imparfait, suscitant des inquiétudes prudentielles justifiant le rejet de sa demande.

13 La BCE, en second lieu, au vu de l'impact significatif de ce refus pour la requérante, l'a autorisée à exclure temporairement du montant des expositions pris en compte au titre du calcul du ratio de levier la part de l'exposition sur la CDC que la requérante est tenue légalement de transférer qui

excède 10 % de la mesure de son exposition totale, le pourcentage d'exclusion devant progressivement et linéairement être réduit, passant de 100 % en 2016 à 86 % en 2017, à 71 % en 2018 et ainsi de suite jusqu'à 14 % en 2022, pour être aboli au 1er janvier 2023.

Procédure et conclusions des parties

14 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 18 octobre 2016, la requérante a introduit le présent recours.

15 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 24 janvier 2017, la République de Finlande a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la BCE. Par décision du 1er mars 2017, le président de la deuxième chambre du Tribunal a admis cette intervention.

16 Le 20 avril 2017, la République de Finlande a présenté son mémoire en intervention. La requérante a déposé ses observations sur celui-ci dans le délai imparti. La BCE n'a pas déposé d'observations.

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

18 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la phase orale de la procédure.

19 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 20 février 2018.

20 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision attaquée ;

– condamner la BCE aux dépens.

21 La BCE et la République de Finlande concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

En droit

22 À l'appui de son recours, la requérante avance trois moyens, tirés, le premier, d'une erreur de droit tenant au caractère prématuré de la décision attaquée, le deuxième, d'une erreur de droit de la BCE dans l'interprétation de l'étendue de sa compétence à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement n° 575/2013 et, le troisième, de l'illégalité des motifs par lesquels la BCE a refusé d'accorder la dérogation sollicitée au titre de cette disposition.

23 Le Tribunal estime qu'il suffit d'examiner le deuxième et le troisième moyens du recours. En substance, par son deuxième moyen, la requérante reproche à la BCE de s'être reconnue un pouvoir discrétionnaire à l'occasion de l'application de l'article 429, paragraphe 14, du règlement n° 575/2013 et, par son troisième moyen, elle conteste la légalité de l'usage par la BCE de ce pouvoir discrétionnaire, à supposer qu'elle en dispose.

Sur le deuxième moyen, tiré, en substance, d'une erreur de droit dans l'interprétation par la BCE de l'étendue de sa compétence au titre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013

24 La requérante soutient que l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 ne saurait être interprété comme conférant un pouvoir discrétionnaire à la BCE dès lors que la subdélégation par la Commission européenne à un organisme tiers du pouvoir qui lui a été délégué par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en application de l'article 290, paragraphe 1, TFUE revêtirait un caractère illégal. Elle en déduit que la mention, dans l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, de ce que les autorités compétentes « peuvent » autoriser un établissement à exclure de la mesure de l'exposition les expositions répondant à certains critères ne saurait être interprétée comme conférant auxdites autorités un pouvoir discrétionnaire. Il conviendrait, dès lors, d'interpréter cette disposition comme conférant exclusivement aux autorités compétentes un pouvoir d'exécution. Elle rappelle que la BCE admet elle-même avoir exercé un pouvoir discrétionnaire à l'occasion de l'adoption de la décision attaquée et en déduit qu'elle a commis une erreur de droit dans l'interprétation de l'étendue de sa compétence à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

25 La BCE, soutenue par la République de Finlande, conteste les arguments de la requérante. De manière liminaire, elle émet des doutes quant à l'intérêt de la requérante à soulever le présent moyen. En toute hypothèse, elle considère qu'il doit être rejeté au fond.

26 En ce qui concerne la contestation par la BCE de la recevabilité du présent moyen, il suffit de souligner qu'elle repose sur le postulat selon lequel la requérante exciperait de l'illégalité de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, introduit par le règlement délégué (UE) 2015/62 de la Commission, du 10 octobre 2014, modifiant le règlement nº 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier (JO 2015, L 11, p. 37). La BCE en déduit, en substance, que, si une telle exception devait être acceptée, la requérante ne pourrait bénéficier d'aucune dérogation à l'occasion du calcul de son ratio de levier.

27 Or, tel n'est pas le sens de l'argumentation de la requérante. Ainsi qu'elle l'a confirmé lors de l'audience, dans le cadre du présent moyen, elle se borne à soutenir que l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 doit être interprété comme attribuant à la BCE une compétence liée et non un pouvoir discrétionnaire, mais ne soulève aucune exception d'illégalité en application de l'article 277 TFUE à l'encontre de cette disposition. Partant, elle ne conteste pas la validité de cette disposition, mais place son argumentation uniquement sur le terrain de son interprétation.

28 En ce qui concerne l'examen au fond du présent moyen, il convient de relever que la compétence de la BCE aux fins d'adopter la décision attaquée découle du règlement nº 1024/2013 et que l'étendue de ses pouvoirs est déterminée par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

29 S'agissant de la compétence de la BCE pour adopter la décision attaquée, il convient de rappeler que, en application de l'article 4, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 1024/2013, la BCE s'est vu conférer la mission de « veiller au respect des actes visés à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, qui imposent des exigences prudentielles aux établissements de crédit dans les domaines des exigences de fonds propres, de la titrisation, des limites applicables aux grands risques, de la liquidité, de l'effet de levier ainsi que des déclarations d'informations et des informations à destination du public sur ces sujets ». En outre, dès lors que la requérante est une entité importante au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 1024/2013, la mise en œuvre de cette mission relève directement de la BCE et non des autorités nationales dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU) (arrêt du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, sous pourvoi, EU:T:2017:337, point 63).

30 En application de l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 1024/2013, « [a]ux fins de l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par le présent règlement, et en vue d'assurer des normes de surveillance de niveau élevé, la BCE applique toutes les dispositions pertinentes du droit de l'Union ». Au nombre de ces dispositions pertinentes figure le règlement nº 575/2013.

31 S'agissant de l'étendue des pouvoirs de la BCE à l'occasion de l'application de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, lequel a été inséré dans ledit règlement par le règlement délégué 2015/62, il est précisé, dans cette disposition, que « [l]es autorités compétentes peuvent autoriser un établissement à exclure de la mesure de l'exposition les expositions qui remplissent toutes les conditions suivantes : a) elles portent sur une entité du secteur public ; b) elles sont traitées conformément à l'article 116, paragraphe 4 ; c) elles résultent de dépôts que l'établissement est légalement tenu de transférer à l'entité du secteur public visée [sous] a) afin de financer des investissements d'intérêt général ».

32 Le présent moyen implique, partant, de vérifier si l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 doit être interprété comme attribuant aux autorités compétentes – et par voie de conséquence à la BCE – le pouvoir discrétionnaire de refuser l'octroi d'une dérogation, alors même que les conditions explicitées par cette disposition sont réunies ou, au contraire, comme lui attribuant une compétence liée, imposant l'octroi de la dérogation si lesdites conditions sont réunies.

33 La requérante fonde son interprétation de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 sur le postulat que la Commission n'était pas en droit de prévoir dans le chef des autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire à l'occasion de la mise en œuvre de cette disposition et soutient que cette disposition doit être interprétée d'une manière la rendant conforme au traité.

34 Il ressort d'une jurisprudence constante qu'un texte de droit dérivé de l'Union européenne doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions du traité et les principes généraux du droit de l'Union (arrêts du 4 octobre 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, point 22 ; du 10 juillet 2008, Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, point 174, et du 25 novembre 2009, Allemagne/Commission, T-376/07, EU:T:2009:467, point 22).

35 Toutefois, ainsi qu'en atteste l'utilisation dans la jurisprudence mentionnée au point 34 ci-dessus de l'expression « dans la mesure du possible », une telle jurisprudence ne peut trouver à s'appliquer à l'égard d'une disposition dont le sens est clair et dépourvu d'ambiguïté et qui n'exige donc aucune interprétation (voir, en ce sens, arrêt du 25 novembre 2009, Allemagne/Commission, T-376/07, EU:T:2009:467, point 22). Si tel était le cas, le principe d'interprétation conforme des textes de droit de l'Union dérivé servirait de fondement à une interprétation contra legem de cette disposition, ce qui ne saurait être admis (voir, en ce sens, ordonnance du 17 juillet 2015, EEB/Commission, T-685/14, non publiée, EU:T:2015:560, point 31 et jurisprudence citée). À l'égard d'une disposition dont le sens est clair et dépourvu d'ambiguïté, il appartient seulement au Tribunal, dans l'éventualité où une exception d'illégalité au sens de l'article 277 TFUE serait soulevée, de contrôler sa conformité aux dispositions du traité et aux principes généraux du droit de l'Union.

36 Or, ainsi qu'il a déjà été explicité au point 27 ci-dessus, la requérante ne soulève aucune exception d'illégalité à l'égard de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

37 Partant, il convient de vérifier si le sens de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 est clair et dépourvu d'ambiguïté ou si, au contraire, il peut se prêter à une interprétation conforme aux dispositions du traité et aux principes généraux du droit de l'Union. Ce n'est, en effet, que dans cette seconde éventualité qu'il appartiendra de vérifier si, ainsi que la requérante le soutient, la Commission n'était pas en droit de conférer aux autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, ce qui impliquerait que ledit article soit interprété comme leur imposant une compétence liée.

38 Pour déterminer la portée exacte de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celui-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont il fait partie (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, point 41 et jurisprudence citée).

39 S'agissant de l'interprétation littérale de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, force est de constater que la mention selon laquelle les « autorités compétentes peuvent autoriser un établissement à exclure de la mesure de l'exposition les expositions qui remplissent toutes les conditions suivantes » implique nécessairement que cette disposition, pour partie, impose une compétence liée aux autorités compétentes et, pour partie, leur délègue un pouvoir discrétionnaire.

40 D'une part, l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 met en avant trois conditions qui s'imposent aux autorités compétentes. Ainsi, celles-ci ne sont pas en droit d'accorder une dérogation si lesdites conditions ne sont pas remplies. Elles sont alors dans une situation de compétence liée et doivent refuser le bénéfice de cette disposition.

41 D'autre part, dans l'éventualité où ces conditions seraient remplies, les autorités compétentes « peuvent », c'est-à-dire ont la possibilité d'accorder une dérogation. La référence à cette possibilité implique nécessairement le droit pour les autorités compétentes de l'accorder ou de ne pas l'accorder. Elles disposent, dès lors, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire.

42 Partant, il doit être conclu que l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 présente un libellé clair et dépourvu d'ambiguïté, dont il découle que les autorités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire à l'occasion de la mise en œuvre de cette disposition, une fois que les conditions qui y figurent sont remplies.

43 Cette conclusion est également conforme à l'interprétation contextuelle et téléologique de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

44 En ce qui concerne l'interprétation contextuelle de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, il convient de relever que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire correspond à l'une des trois modalités de mise en œuvre des dérogations qui figurent dans ce règlement.

45 En effet, il ressort de l'économie générale du règlement nº 575/2013 que celui-ci envisage à la fois des dérogations applicables de plein droit, c'est-à-dire sans que l'intervention des autorités compétentes soit nécessaire, telle celle envisagée à l'article 429, paragraphe 13, dudit règlement, des dérogations impliquant l'intervention des autorités compétentes dans le cadre de la mise en œuvre d'une compétence liée, telle celle envisagée à l'article 78, paragraphe 1, du même règlement ou encore des dérogations impliquant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef desdites autorités. Outre l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, figure au nombre des dérogations relevant de cette troisième catégorie l'article 10, paragraphe 1, dudit règlement (voir, en ce sens, arrêt du 13 décembre 2017, Crédit mutuel Arkéa/BCE, T-712/15, EU:T:2017:900, sous pourvoi, points 67 et 68).

46 En ce qui concerne l'interprétation téléologique de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, dans la mesure où celui-ci concerne l'éventualité d'une exclusion de certaines expositions du calcul du ratio de levier des établissements de crédit, sont pertinents à la fois les objectifs poursuivis par l'introduction d'un ratio de levier et ceux auxquels répond spécifiquement l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

47 En ce qui concerne, en premier lieu, les objectifs poursuivis par l'introduction d'un ratio de levier, avec obligation pour les établissements de crédit de publier leur ratio de levier et, éventuellement, à terme, de respecter certains niveaux de ratio de levier, il découle du considérant 90 du règlement nº 575/2013 que l'intention du législateur a été de décourager la constitution par les établissements de crédit de

leviers excessifs. Il ressort de ce considérant ainsi que des définitions figurant à l'article 4, paragraphe 1, points 93 et 94, du même règlement que le levier excessif vise la situation dans laquelle un établissement de crédit finance une part trop importante de ses investissements par l'endettement plutôt que par ses fonds propres. Le risque est alors que l'établissement de crédit ne dispose pas de suffisamment de fonds propres pour faire face à des demandes de remboursement de ses dettes et doive vendre en urgence certains de ses actifs. Les conséquences négatives de cette réduction en urgence du niveau de levier pendant la crise financière ont été explicitées de la manière suivante au considérant 90 du règlement nº 575/2013 : « [c]ela a amplifié les pressions à la baisse sur le prix des actifs et provoqué des pertes supplémentaires pour les établissements, ce qui a entraîné de nouvelles diminutions de leurs fonds propres [; c]ette spirale négative a débouché sur une réduction des crédits disponibles pour l'économie réelle et sur une crise plus profonde et plus longue ».

48 Dans ce cadre, le ratio de levier vise à fournir une appréciation du niveau des fonds propres d'un établissement de crédit par rapport à ses expositions, indépendamment de la prise en compte du niveau de risque impliqué par chacune de ces expositions. Cela découle du considérant 91 du règlement nº 575/2013, lequel souligne que des « exigences de fonds propres fondées sur les risques […] ne suffisent pas à empêcher les établissements de prendre des risques excessifs et non viables liés à l'effet de levier », ainsi que des travaux du comité de Bâle auxquels les considérants 92 et 93 du règlement nº 575/2013 font référence. En effet, dans la publication du comité de Bâle sur les accords de Bâle III, laquelle est produite en annexe au mémoire en défense, le ratio de levier y est envisagé comme un « ratio simple, transparent, qui ne soit pas basé sur le risque, et qui soit calibré pour compléter de manière crédible les exigences de fonds propres fondées sur le risque ». Cette absence de pondération en fonction du risque du ratio de levier se retrouve dans la description de sa méthodologie de calcul, telle qu'elle figure à l'article 429, paragraphe 2, du règlement nº 575/2013. Il y est précisé que le ratio de levier est calculé « comme étant égal à la mesure des fonds propres de l'établissement divisée par la mesure de l'exposition totale de l'établissement et est exprimé en pourcentage ». Il n'est pas fait mention d'une quelconque pondération selon le niveau de risque des expositions.

49 Toutefois, force est de constater que cet objectif ne revêt pas un caractère absolu, dès lors que le règlement nº 575/2013 envisage la possibilité que le profil de risque particulièrement faible de certaines expositions se reflète dans le calcul du ratio de levier des établissements de crédit concernés.

50 Cela se manifeste, d'une part, au considérant 95 du règlement nº 575/2013, lequel précise que, « [l]ors de l'examen de l'impact du ratio de levier sur différents modèles d'entreprise, une attention particulière devrait être accordée aux modèles d'entreprise qui sont considérés comme présentant un risque faible, par exemple le prêt hypothécaire et le financement spécialisé destiné à des autorités régionales ou locales ou à d'autres entités du secteur public ». Cette intention trouve sa transcription dans l'article 511 de ce même règlement, intitulé « Levier », dont il découle, en substance, que le rapport que l'Autorité bancaire européenne (ABE) doit adresser à la Commission afin que celle-ci décide, le cas échéant, de proposer au législateur de rendre obligatoires certains niveaux appropriés de ratio de levier doit inclure « l'identification de modèles d'entreprise qui reflètent les profils de risque globaux des établissements et l'introduction de niveaux différenciés du ratio de levier pour ces modèles d'entreprise ».

51 Cela se manifeste, d'autre part, par l'insertion par le règlement délégué 2015/62, pris en application de l'article 456, paragraphe 1, sous j), du règlement nº 575/2013, dans ce même règlement, de l'article 429, paragraphe 14, lequel prévoit la possibilité que certaines expositions soient exclues du calcul du ratio de levier.

52 En ce qui concerne, en second lieu, les finalités recherchées par l'insertion de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 dans ledit règlement, il convient de relever que, selon le considérant 12 du règlement délégué 2015/62, les modifications que ce règlement introduit

« devraient conduire à une meilleure comparabilité du ratio de levier publié par les établissements et permettre d'éviter que les acteurs du marché ne puissent être induits en erreur en ce qui concerne le levier réel des établissements ».

53 Il ressort du libellé de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, rappelé au point 31 ci-dessus, que cette disposition ne peut trouver à s'appliquer que si trois conditions sont réunies. Tout d'abord, les expositions susceptibles d'être exclues du calcul du ratio de levier doivent porter sur une entité du secteur public. Ensuite, elles doivent être traitées conformément à l'article 116, paragraphe 4, du règlement nº 575/2013. Enfin, lesdites expositions doivent résulter de dépôts que l'établissement est légalement tenu de transférer à l'entité du secteur public en question afin de financer des investissements d'intérêt général.

54 Force est de constater que, par cette dérogation, la Commission, avec l'aval du législateur, a envisagé la possibilité que des expositions d'un établissement de crédit sur des entités du secteur public qui, en raison d'une garantie de l'État, présentent le même niveau de risque faible que les expositions sur cet État et qui ne correspondent pas à un choix d'investissement de sa part – en ce que l'établissement de crédit est soumis à une obligation de transfert des sommes concernées – ne soient pas pertinentes pour le calcul du ratio de levier et puissent, dès lors, en être exclues.

55 En effet, l'article 116, paragraphe 4, du règlement nº 575/2013 prévoit que, « [d]ans des circonstances exceptionnelles, les expositions sur les entités du secteur public peuvent être traitées comme des expositions sur l'administration centrale, régionale ou locale dans la juridiction de laquelle celles-ci sont établies lorsque, de l'avis des autorités compétentes de ladite juridiction, il n'existe pas de différence de risque entre ces expositions en raison de l'existence d'une garantie appropriée de l'administration centrale, régionale ou locale ». Cette disposition doit être lue en lien avec l'article 114, paragraphe 4, de ce même règlement, lequel précise que « [l]es expositions sur les administrations centrales ou les banques centrales des États membres qui sont libellées et financées dans la monnaie nationale de cette administration centrale et de cette banque centrale reçoivent une pondération de risque de 0 % ». Sont, dès lors, seules concernées par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 des expositions qui, dans la mise en œuvre de l'approche standard de calcul des exigences minimales de fonds propres, bénéficieraient d'une pondération de risque de 0 %.

56 Par voie de conséquence, la mise en œuvre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 implique la conciliation de deux objectifs : d'une part, respecter la logique du ratio de levier qui veut que le calcul de ce ratio inclue la mesure de l'exposition totale d'un établissement de crédit, sans pondération en fonction du risque et, d'autre part, prendre en compte l'objectif de la Commission, avalisé par le législateur, selon lequel, le cas échéant, certaines expositions présentant un profil de risque particulièrement faible et ne découlant pas d'un choix d'investissement de l'établissement de crédit ne soient pas pertinentes pour le calcul du ratio de levier et puissent en être exclues.

57 Or, force est de constater que la reconnaissance au profit des autorités compétentes d'un pouvoir discrétionnaire à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 leur permet d'effectuer un arbitrage entre ces deux objectifs au vu des particularités de chaque espèce.

58 Au vu de tout ce qui précède, il convient de conclure que l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 doit être interprété comme attribuant aux autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire aux fins de refuser l'octroi de la dérogation qu'il institue, alors même que les conditions y figurant sont remplies.

59 Étant donné le sens clair et dépourvu de tout ambiguïté de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, il doit être conclu que cette disposition ne peut se prêter à l'interprétation conforme recherchée par la requérante. Il en découle que les arguments de la requérante tirés de ce que la Commission n'aurait pas été en droit de prévoir dans le chef des autorités compétentes – et par voie

de conséquence de la BCE – un pouvoir discrétionnaire ne peuvent être pris en compte à des fins d'interprétation de cette disposition et n'auraient été pertinents qu'au soutien d'une exception d'illégalité au sens de l'article 277 TFUE, soulevée à l'encontre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

60 Le deuxième moyen encourt, partant, le rejet.

Sur le troisième moyen, contestant la légalité de l'usage par la BCE de son pouvoir discrétionnaire

61 La requérante observe que la BCE a admis que les conditions prévues par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 étaient réunies en l'espèce. Elle rappelle que, lorsqu'une institution dispose d'un pouvoir discrétionnaire, le Tribunal doit vérifier si les éléments pris en considération sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. En l'espèce, elle estime que tel n'est pas le cas des motifs mis en exergue dans la décision attaquée, dès lors que ceux-ci ne démontrent pas l'existence de raisons prudentielles justifiées et bien définies pour refuser une exclusion des expositions sur la CDC du calcul du ratio de levier. La requérante fait valoir que de tels motifs ont pour conséquence de priver d'effet les conditions figurant à l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, et, partant, la possibilité même d'une dérogation, pourtant envisagée par ladite disposition. À cet égard, elle souligne, notamment, que le délai d'ajustement entre les positions de la requérante et celles de la CDC ne concerne pas le risque de levier, mais le risque de liquidité, et a été considéré comme étant négligeable dans ce cadre. Elle met également en exergue le caractère théorique de l'éventualité d'un défaut de paiement de l'État français ainsi que d'un retrait massif de l'épargne réglementée en cas de crise financière.

62 La BCE, soutenue par la République de Finlande, conclut au rejet du présent moyen. Elle rappelle les limites du contrôle que le Tribunal peut exercer sur la mise en œuvre d'un pouvoir discrétionnaire et ajoute que l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, en tant qu'exception, doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Elle en déduit, en substance, que ce sont les finalités générales de ce règlement portant sur le ratio de levier et non les objectifs propres à l'article 429, paragraphe 14, dudit règlement qui sont pertinentes s'agissant de l'interprétation de cette disposition. Elle souligne, à cet égard, que la finalité du ratio de levier veut qu'il soit déterminé indépendamment de toute pondération du risque.

63 La BCE considère avoir correctement exercé son pouvoir discrétionnaire. À cet égard, elle rappelle, notamment, que des expositions souveraines peuvent faire défaut et susciter une crise de confiance sur les marchés financiers et que, dans la logique du ratio de levier, des expositions, même présentant un risque faible, sont prises en compte. Elle estime avoir fondé la décision attaquée sur une évaluation des spécificités de l'épargne réglementée française et de la situation de la requérante.

64 En premier lieu, elle soutient que les expositions sur la CDC peuvent constituer une source de levier excessif, en ce qu'elles ne diffèrent pas fondamentalement des expositions générant un levier, dès lors qu'il s'agit d'actifs financés par une dette à l'égard des épargnants que la requérante est tenue de leur rembourser à leur demande. Elle observe, en outre, que la requérante transfère à la CDC l'ensemble de l'épargne réglementée alors qu'elle n'est tenue de n'en transférer qu'une fraction.

65 En deuxième lieu, elle considère que la circonstance que les expositions sur la CDC soient assimilées à des expositions sur l'État français et pondérées à 0 % de risque dans le cadre de la méthode standard de calcul des exigences de fonds propres n'est pas pertinente pour le ratio de levier, dès lors que celui-ci repose sur le principe de la prise en compte de toutes les expositions figurant au bilan, indépendamment de leur niveau de risque.

66 En troisième lieu, la BCE soutient que le délai d'ajustement des positions respectives de la requérante et de la CDC engendre un risque de levier supplémentaire. Ne pouvant solliciter la CDC durant cet intervalle, la requérante, face à des retraits sur l'épargne collectée, pourrait être conduite à réduire son levier par des ventes forcées potentielles, sources de pertes importantes pour elle. Elle ajoute que, si ce risque de levier excessif commence par une pénurie de liquidité, il s'en différencie en ce qu'il repose sur l'importance relative des expositions financées par la dette par rapport aux fonds propres d'un établissement de crédit. Elle n'aurait, dès lors, pas procédé à une confusion entre risque de liquidité et risque de levier excessif dans la décision attaquée et cette dernière ne serait pas en contradiction avec l'appréciation de ce délai d'ajustement au titre du risque de liquidité. Elle réfute, à cet égard, l'existence d'une incohérence entre la décision attaquée et sa décision du 15 août 2016 relative au calcul du ratio de liquidité accordant à la requérante l'autorisation qu'elle sollicitait, dès lors que ces décisions concernent des mesures prudentielles, certes liées, mais différentes. Elle ajoute que le ratio de levier vise à éviter que les sources de financement d'un établissement de crédit ne soient excessivement orientées vers la dette et constitue « l'ultime filet de sécurité prudentiel ».

67 Ainsi que cela a été rappelé aux points 10 à 12 ci-dessus, dans la décision attaquée, la BCE a refusé de faire droit à la dérogation sollicitée, en application de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013. Elle a souligné que les sommes transférées par la requérante à la CDC demeuraient des expositions pertinentes pour le calcul de son ratio de levier en ce que l'épargne réglementée reposait sur un mécanisme de transfert imparfait laissant la requérante supporter le risque lié au ratio de levier. Aux fins d'arriver à cette conclusion, la BCE s'est fondée sur trois motifs, tirés, premièrement, du traitement comptable de l'épargne réglementée, lequel démontrerait que la requérante demeure responsable de l'ensemble de l'exposition constituée par l'épargne réglementée, y compris les sommes transférées à la CDC, deuxièmement, de l'obligation contractuelle de la requérante de rembourser les dépôts des clients, indépendamment du reversement à la requérante des fonds transférés à la CDC, et, troisièmement, de l'existence d'un délai entre les ajustements des positions de la requérante et celles de la CDC.

68 Dans le cadre du présent moyen, la requérante conteste la légalité de ces motifs.

69 Dans la mesure où, pour les raisons explicitées dans le cadre de l'examen du deuxième moyen, la BCE dispose d'un pouvoir discrétionnaire et, par voie de conséquence, d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix d'accorder ou non le bénéfice de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, le contrôle juridictionnel que le Tribunal doit exercer sur le bien-fondé des motifs de la décision attaquée ne doit pas le conduire à substituer son appréciation à celle de la BCE, mais vise à vérifier que la décision attaquée ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et qu'elle n'est entachée d'aucune erreur de droit ni d'aucune erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 6 février 2014, CEEES et Asociación de Gestores de Estaciones de Servicio/Commission, T-342/11, EU:T:2014:60, point 70 et jurisprudence citée).

70 Toutefois, il résulte d'une jurisprudence constante que, lorsque les institutions disposent d'un tel pouvoir d'appréciation, le respect des garanties conférées par l'ordre juridique de l'Union dans les procédures administratives revêt une importance d'autant plus fondamentale. Parmi ces garanties conférées par l'ordre juridique de l'Union dans les procédures administratives, figure notamment le principe de bonne administration, auquel se rattache l'obligation pour l'institution compétente d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (arrêts du 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, point 14, et du 29 mars 2012, Commission/Estonie, C-505/09 P, EU:C:2012:179, point 95).

Sur la légalité des motifs figurant au point 2.3.3, sous i) et ii), de la décision attaquée

71 Au point 2.3.3, sous i), de la décision attaquée, la BCE a justifié son choix de refuser la dérogation sollicitée au motif que le traitement comptable de l'épargne réglementée constitue une première indication de ce que les expositions sur la CDC demeurent supportées par la requérante. Elle a, à cet égard, souligné que l'épargne réglementée figure au passif du bilan de la requérante et que les expositions sur la CDC figurent à l'actif de ce bilan. Elle a, en outre, observé que la requérante était responsable de la gestion des risques opérationnels liés à la collecte de l'épargne réglementée.

72 Dans ses écritures, la BCE rappelle que le traitement comptable de l'épargne réglementée n'a été avancé dans la décision attaquée qu'à titre de « première indication » de ce que les expositions sur la CDC demeurent supportées par la requérante et soutient ne pas s'être fondée sur cette circonstance pour refuser la dérogation sollicitée. Il ressort, cependant, de l'économie de la décision attaquée que les développements figurant au point 2.3.3, sous i), de ladite décision constituent l'un des motifs sur lesquels la BCE s'est appuyée pour conclure que les sommes transférées par la requérante à la CDC demeuraient des expositions pertinentes pour le calcul de son ratio de levier. Il convient, partant, d'examiner la légalité dudit motif.

73 Au point 2.3.3, sous ii), de la décision attaquée, la BCE a souligné que la requérante était soumise à l'obligation contractuelle de rembourser les dépôts des clients, indépendamment du reversement à la requérante des fonds transférés à la CDC, et qu'une telle obligation valait également dans l'éventualité d'un défaut de paiement de la CDC et de l'État français. Elle a ajouté que tant le volume des expositions sur la CDC que la circonstance que ces expositions puissent ne pas être prises en compte à titre d'autres exigences prudentielles justifiaient qu'elles soient incluses dans le calcul du ratio de levier.

74 Ainsi, par ce motif, la BCE a estimé que les expositions sur la CDC étaient pertinentes aux fins du calcul du ratio de levier de la requérante, dès lors que celle-ci est soumise à l'obligation de rembourser aux épargnants les sommes qu'elle a été tenue de transférer à la CDC, y compris dans l'éventualité où cette dernière ne serait pas à même de reverser à la requérante lesdites sommes.

75 Force est de constater que la seule illustration mise en exergue dans la décision attaquée d'une situation dans laquelle la CDC ne serait pas à même de reverser lesdites sommes est celle du défaut de paiement de l'État français. Interrogée lors de l'audience, la BCE a confirmé que c'était la seule hypothèse qu'elle avait envisagée.

76 La requérante reproche à la BCE d'avoir commis une erreur de droit en privant d'effet utile l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

77 À cet égard, il convient de relever que, si la BCE est libre dans le cadre de la mise en œuvre du pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 d'accorder ou de ne pas accorder la dérogation envisagée dans cette disposition, cette liberté s'exerce sous réserve de ne pas méconnaître les objectifs poursuivis par cette dérogation et de ne pas priver celle-ci de son effet utile (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 décembre 2016, Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, points 48 et 49 et jurisprudence citée).

78 Pour les raisons exposées aux points 46 à 57 ci-dessus, il doit être considéré que l'objectif de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 consiste à permettre aux autorités compétentes d'effectuer un arbitrage entre, d'une part, la logique du ratio de levier qui veut que la mesure du niveau d'exposition d'un établissement de crédit soit exempte d'une prise en considération du risque présenté par les expositions de cet établissement de crédit et, d'autre part, l'éventualité que certaines expositions présentant un profil de risque particulièrement faible et ne découlant pas d'un choix d'investissement de l'établissement de crédit ne soient pas pertinentes pour le calcul du ratio de levier et puissent en être exclues.

79 Il s'en déduit nécessairement que la BCE ne peut s'appuyer sur des motifs rendant quasi inapplicable dans la pratique la possibilité offerte par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, sans priver d'effet utile cette disposition et méconnaître les objectifs ayant présidé à son introduction (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 11 décembre 2008, Stichting Centraal Begeleidingsorgaan voor de Intercollegiale Toetsing, C-407/07, EU:C:2008:713, point 30 et jurisprudence citée).

80 En ce qui concerne le motif figurant au point 2.3.3, sous i), de la décision attaquée, force est de constater que, par celui-ci, la BCE exclut du bénéfice de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 les expositions de la requérante sur la CDC sur la base de considérations qui sont inhérentes aux expositions concernées par cette disposition.

81 Il en est ainsi, en premier lieu, de la considération tirée de ce que les expositions de la requérante sur la CDC figurent à l'actif de son bilan comptable.

82 Une exposition est définie à l'article 5, point 1, du règlement nº 575/2013 comme « tout actif et tout élément hors bilan ». Partant, cette définition inclut nécessairement les éléments figurant à l'actif du bilan d'un établissement de crédit. En outre, dès lors que l'article 429, paragraphe 14, sous c), du règlement nº 575/2013 concerne des expositions résultant de dépôts que l'établissement est légalement tenu de transférer à une entité du secteur public afin de financer des investissements d'intérêt général, sont concernées des expositions qui, par leur nature, ont vocation à figurer au bilan d'un établissement de crédit plutôt qu'à constituer des éléments hors bilan.

83 À cet égard, la mention par la BCE dans ses écritures de ce que les expositions sur la CDC au titre de l'épargne réglementée se différencieraient des actifs fiduciaires, lesquels peuvent, éventuellement, faire l'objet d'une décomptabilisation et être exclus du calcul du ratio de levier en application de l'article 429, paragraphe 13, du règlement nº 575/2013, est dépourvue de pertinence, dès lors que sont seules en cause l'interprétation et l'application de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

84 Partant, dans la mesure où les expositions à l'égard desquelles l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 envisage la possibilité qu'elles ne soient pas prises en compte dans le cadre du calcul du ratio de levier d'un établissement de crédit ont, par leur nature, vocation à figurer à l'actif du bilan dudit établissement, la considération tirée de ce que les expositions sur la CDC figurent à l'actif du bilan de la requérante ne saurait valablement justifier le refus d'accorder la dérogation sollicitée.

85 Il en va de même, en deuxième lieu, et pour des raisons analogues, de la considération tirée de ce que lesdites expositions constituent une partie de sommes déposées auprès de la requérante au titre de l'épargne réglementée, laquelle demeure au passif de son bilan. Il suffit à cet égard de souligner que, au vu des termes utilisés par l'article 429, paragraphe 14, sous c), du règlement nº 575/2013, cette circonstance, loin de s'opposer à l'application de cette disposition, constitue une condition de sa mise en œuvre.

86 La même conclusion s'applique, en troisième lieu, à la mise en exergue par la BCE de ce que la requérante supporte le risque opérationnel lié à l'épargne réglementée. Celui-ci est défini à l'article 4, paragraphe 1, point 52, du règlement nº 575/2013 comme désignant « le risque de pertes découlant d'une inadéquation ou d'une défaillance des processus, du personnel et des systèmes internes ou d'événements extérieurs, y compris le risque juridique ». Dans la mesure où l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 concerne des expositions qui constituent une partie de dépôts effectués auprès de l'établissement de crédit concerné, il est inhérent à la logique de cette disposition que la requérante supporte le risque opérationnel afférent à l'épargne en question.

87 En ce qui concerne le motif figurant au point 2.3.3, sous ii), de la décision attaquée, il convient de rappeler que, selon l'article 429, paragraphe 14, sous a) et b), du règlement nº 575/2013, « [l]es autorités compétentes peuvent autoriser un établissement à exclure de la mesure de l'exposition les expositions qui remplissent toutes les conditions suivantes : a) elles portent sur une entité du secteur public ; b) elles sont traitées conformément à l'article 116, paragraphe 4 ».

88 Ainsi qu'il découle des points 53 à 55 ci-dessus, le renvoi par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 à l'article 116, paragraphe 4, de ce même règlement, lu en combinaison avec l'article 114, paragraphe 4, dudit règlement, manifeste la volonté du législateur que des expositions sur des entités du secteur public qui, en raison d'une garantie de l'État, présentent le même niveau de risque que les expositions sur cet État, puissent, éventuellement, ne pas être prises en compte au titre du calcul du ratio de levier.

89 Dès lors que l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 ne concerne que des expositions portant sur des entités du secteur public disposant de la garantie d'un État, un refus motivé par la considération de principe qu'un État puisse être en situation de défaut de paiement, sans examen de la vraisemblance d'une telle éventualité à l'égard de l'État concerné, reviendrait à rendre quasi inapplicable dans la pratique la possibilité envisagée par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

90 Or, force est de constater que, aux fins de conclure que la requérante pourrait être amenée à devoir rembourser aux épargnants les sommes transférées à la CDC, sans que celles-ci lui soient reversées par cette dernière, il ressort de la décision attaquée que la BCE s'est limitée à mettre en exergue la seule éventualité d'un défaut de paiement de l'État français sans en examiner la vraisemblance.

91 Cette absence d'examen par la BCE de la vraisemblance d'un défaut de paiement de l'État français à l'occasion de l'adoption de la décision attaquée est également confirmée par le compte-rendu de la réunion du 5 juillet 2016 entre des représentants de la requérante et de la BCE, selon lequel l'un des représentants de la BCE a déclaré lors de cette réunion que « le ratio de levier [devait] ainsi prendre en compte toutes les expositions présentées dans le bilan [et que la] probabilité de défaut de l'État français n'a[vait] ainsi ni été évaluée, ni prise en compte par la BCE dans sa préparation du projet de décision, le ratio de levier étant une exigence non sensible au risque ».

92 En outre et par voie de conséquence, dans la mesure où la BCE n'a pas examiné la vraisemblance d'un défaut de paiement de l'État français, la mise en exergue au point 2.3.3, sous ii), de la décision attaquée du volume des expositions de la requérante sur la CDC ne peut non plus, en elle-même, justifier la prise en compte desdites expositions dans le calcul du ratio de levier. En effet, ledit volume ne pourrait être pertinent que dans l'éventualité où, en raison d'un défaut de paiement de l'État français, la requérante ne pourrait obtenir de la CDC les sommes transférées au titre de l'épargne réglementée et devrait recourir à des ventes forcées d'actifs.

93 Au vu de ce qui précède, il convient de constater que les motifs figurant au point 2.3.3, sous i) et ii), de la décision attaquée aboutissent à priver d'effet utile la dérogation figurant à l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 dès lors qu'ils en excluent l'application sur la base d'éléments qui sont inhérents aux expositions envisagées par ledit article.

94 Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argumentation de la BCE et notamment par la mise en exergue de ce que les expositions sur la CDC ne seraient pas fondamentalement différentes des expositions générant un levier, dès lors que ces actifs sont financés par une dette à l'égard des épargnants que la requérante est tenue de leur rembourser à leur demande. À cet égard, il suffit de souligner que, contrairement à d'autres expositions, le législateur a envisagé au bénéfice des expositions répondant aux conditions prévues par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 la possibilité qu'elles ne soient pas incluses dans le calcul du ratio de levier, possibilité que la BCE ne saurait d'emblée exclure.

95 Il en va de même de la mention que la garantie de l'État associée aux expositions sur la CDC ne les prive pas de pertinence s'agissant du calcul du ratio de levier de la requérante, dès lors que celui-ci a vocation à fournir une appréciation non fondée sur le niveau de risque impliqué par chacune des expositions de la requérante et que, en outre, les États peuvent être exposés à des risques de solvabilité. En effet, dès lors que le législateur a entendu que des expositions sur des entités du secteur public répondant aux conditions prévues par l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013 puissent, éventuellement, ne pas être prises en compte au titre du calcul du ratio de levier, il appartenait à la BCE de concilier, à l'occasion de la mise en œuvre de son pouvoir discrétionnaire, les objectifs ayant présidé à l'introduction du ratio de levier et ceux de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013. Or, pour les raisons exposées aux points 88 à 90 ci-dessus, tel n'a pas été le cas, la BCE ne s'étant pas fondée sur une appréciation de la vraisemblance d'un risque de défaut de paiement de l'État français, mais ayant adopté un raisonnement excluant, de fait, toute possibilité qu'il puisse être fait droit à une demande fondée sur l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013.

96 Enfin, s'agissant de la mise en exergue par la BCE de ce que la requérante transférerait à la CDC l'ensemble des sommes déposées auprès d'elle au titre de l'épargne réglementée, elle est dépourvue de pertinence. À cet égard, il peut être rappelé que, en application de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, seules les sommes que la requérante est tenue de transférer à la CDC peuvent être exclues du calcul du ratio de levier. Les transferts volontaires vers la CDC ont, dès lors, vocation à être inclus dans ledit calcul.

97 Il résulte de ce qui précède que les motifs figurant au point 2.3.3, sous i) et ii), de la décision attaquée sont entachés d'une erreur de droit.

Sur la légalité du motif figurant au point 2.3.3, sous iii), de la décision attaquée

98 Au point 2.3.3, sous iii), de la décision attaquée, la BCE s'est référée au délai séparant les ajustements des positions respectives de la requérante et de la CDC. La BCE en a déduit, en substance, que la requérante pourrait être amenée à recourir à des ventes en catastrophe d'actifs dans l'attente des transferts de fonds provenant de la CDC.

99 La requérante soutient que ce motif procède d'une confusion entre risque de liquidité et risque de levier. Elle rappelle également que les crises financières passées ont démontré qu'il n'y avait pas de « ruée vers les guichets » à l'égard de l'épargne réglementée.

100 Il convient de souligner que, selon la définition figurant à l'article 4, paragraphe 1, point 94, du règlement nº 575/2013, un risque de levier excessif vise le « risque de vulnérabilité d'un établissement, résultant d'un levier ou d'un levier éventuel pouvant nécessiter la prise de mesures correctives non prévues au plan d'entreprise, y compris une vente en urgence d'actifs pouvant se solder par des pertes ou une réévaluation des actifs restants ».

101 Il s'en déduit que les risques envisagés au titre d'un levier excessif se réalisent dans une situation d'insuffisance de liquidité. C'est, en effet, aux fins d'obtenir des liquidités qu'un établissement de crédit peut être amené à prendre des mesures non prévues au plan d'entreprise, y compris une vente en urgence d'actifs ayant les conséquences explicitées par l'article 4, paragraphe 1, point 94 du règlement nº 575/2013, ainsi que le rappelle le considérant 90 de ce même règlement.

102 Dès lors que les conséquences négatives d'un levier excessif se manifestent en cas d'insuffisance de liquidité, la circonstance mise en exergue par la requérante que le délai d'ajustement de ses positions avec celles de la CDC concerne le risque de liquidité ne prive pas ledit délai de pertinence à l'occasion de l'appréciation du risque lié à son ratio de levier.

103 Toutefois, c'est à juste titre que la requérante relève que la BCE elle-même reconnaît que ce délai d'ajustement n'est pas à l'origine d'un risque de liquidité au titre de l'appréciation des exigences de couverture des besoins de liquidité figurant à l'article 412 du règlement nº 575/2013 et dans le règlement délégué (UE) 2015/61 de la Commission, du 10 octobre 2014, complétant le règlement nº 575/2013 en ce qui concerne l'exigence de couverture des besoins de liquidité pour les établissements de crédit (JO 2015, L 11, p. 1).

104 À cet égard, la requérante se réfère à la décision de la BCE du 15 août 2016 portant sur le calcul de son ratio de liquidité. Dans cette décision, la BCE a accepté de faire application, à l'égard du délai d'ajustement des positions respectives de la requérante et de la CDC, de la dérogation figurant à l'article 26 du règlement délégué 2015/61. Il y a lieu de constater que, dans cette décision, la BCE a retenu que cet intervalle, pour autant qu'il ne soit pas supérieur à dix jours calendaires, ne s'opposait pas à ce que les sorties de trésorerie liées aux expositions sur la CDC soient déterminées en en déduisant les entrées de trésorerie interdépendantes.

105 Il convient de souligner que le règlement délégué 2015/61 a été adopté en vue de compléter le règlement nº 575/2013, lequel précise dans son article 412, paragraphe 1, que « les établissements détiennent des actifs liquides dont la valeur totale couvre les sorties de trésorerie moins les entrées de trésorerie en situation de tensions afin de garantir qu'ils conservent des coussins de liquidité suffisants pour faire face à tout déséquilibre éventuel entre entrées et sorties de trésorerie en situation de tensions sévères pendant une période de trente jours [et que, e]n période de tensions, les établissements peuvent utiliser leurs actifs liquides pour couvrir leurs sorties nettes de trésorerie ».

106 Selon l'article 26 du règlement délégué 2015/61, intitulé « Sorties de trésorerie s'accompagnant d'entrées de trésorerie interdépendantes », « [s]ous réserve de l'autorisation préalable de l'autorité compétente, les établissements de crédit peuvent calculer une sortie de trésorerie nette en en déduisant une entrée de trésorerie interdépendante qui remplit toutes les conditions suivantes : a) l'entrée de trésorerie interdépendante est directement liée à la sortie de trésorerie et n'entre pas dans le calcul des entrées de trésorerie prévu au chapitre 3 ; b) l'entrée de trésorerie interdépendante est requise par un engagement légal, réglementaire ou contractuel ; c) l'entrée de trésorerie interdépendante remplit l'une des conditions suivantes : i) elle intervient obligatoirement avant la sortie concernée ; ii) elle est reçue dans les dix jours et est garantie par l'administration centrale d'un État membre ».

107 Force est de constater que cette disposition permet aux autorités compétentes – et par voie de conséquence à la BCE dans le cadre de la mission de surveillance prudentielle qui lui a été confiée par l'article 4, paragraphe 1, sous d), du règlement 1024/2013 – de compenser les entrées et sorties de trésorerie interdépendantes, si, du fait de l'existence d'une garantie de l'administration centrale d'un État membre et de la brièveté du délai les séparant, elle estime que ledit délai n'est pas à l'origine d'un risque de liquidité.

108 Il s'en déduit logiquement que l'octroi du bénéfice de l'article 26 du règlement délégué 2015/61 par la BCE aux entrées et sorties de trésorerie liées aux expositions sur la CDC équivaut à une reconnaissance par la BCE de ce que le délai susceptible de les séparer n'est pas à l'origine d'un risque de liquidité.

109 Cette conclusion sur l'absence de risque de liquidité causé par un tel délai d'ajustement est, en outre, confortée par la lecture du rapport de l'ABE, en date du 15 décembre 2015, sur les exigences de financement stable net au titre de l'article 510 du règlement nº 575/2013 auquel la requérante se réfère dans sa requête. Dans ce rapport, l'ABE estime que, lorsque des banques ont l'obligation de transférer une part prédéterminée des dépôts réglementés à un fonds dédié contrôlé par l'État qui fournit des prêts pour des opérations d'intérêt général, que les entrées et les sorties sont compensées

sur une base au moins mensuelle et que le fonds public est légalement tenu de rembourser la banque en cas de baisse du montant des dépôts réglementés du fait de retraits constatés, il n'existe pas de risque de liquidité.

110 Dans la mesure où, pour les raisons exposées au point 101 ci-dessus, les risques associés à une situation de levier excessif se réalisent en cas d'insuffisance de liquidité, la position de principe de la BCE selon laquelle le délai d'ajustement en cause pourrait favoriser la survenance des risques associés à un levier excessif alors qu'il n'est pas constitutif d'un risque de liquidité, par sa généralité, doit être considérée comme revêtant un caractère manifestement erroné.

111 En effet, le délai d'ajustement en cause serait susceptible d'être pertinent pour le risque de levier, alors qu'il ne l'est pas au titre du risque de liquidité, dans la seule hypothèse où les retraits de dépôts liés à l'épargne réglementée seraient d'une ampleur telle que celle-ci dépasse les « tensions sévères » envisagées dans le cadre du calcul du ratio de liquidité au titre de l'article 412, paragraphe 1, du règlement nº 575/2013.

112 Or, la prise en compte d'une telle éventualité aux fins de rejeter la demande de la requérante ne pouvait se faire sans un examen approfondi par la BCE des caractéristiques de l'épargne réglementée. Cet examen aurait dû, notamment, conduire la BCE à examiner si, au vu de ses caractéristiques – et notamment de la garantie de l'État associée à l'épargne réglementée – , il était envisageable que des retraits d'épargne réglementée présentent un volume et une soudaineté tels que la requérante soit amenée à recourir aux mesures envisagées à l'article 4, paragraphe 1, point 94, du règlement nº 575/2013 sans pouvoir attendre les transferts de fonds en provenance de la CDC au titre de l'ajustement des positions.

113 En effet, pour les raisons exposées aux points 56 et 57 ci-dessus, c'est au regard des particularités de chaque espèce qu'il appartenait à la BCE, à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 429, paragraphe 14, du règlement nº 575/2013, d'effectuer un arbitrage entre les objectifs du ratio de levier et l'éventualité que certaines expositions répondant aux conditions figurant dans cette disposition puissent être exclues du calcul dudit ratio. Cette obligation d'examiner les particularités de l'épargne réglementée résultait également de la jurisprudence mentionnée au point 70 ci-dessus.

114 Or, force est de constater que, dans la décision attaquée, la BCE n'a pas procédé à un examen détaillé des caractéristiques de l'épargne réglementée, se limitant à mettre en exergue de manière abstraite les risques impliqués par le délai d'ajustement des positions entre celles de la requérante et celles de la CDC.

115 Partant, en procédant de la sorte, la BCE a manqué à son obligation au titre de la jurisprudence citée au point 70 ci-dessus d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce.

116 Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argumentation de la BCE tirée de ce que le ratio de levier est une exigence prudentielle non fondée sur le risque et que les marchés peuvent subitement perdre confiance dans des investissements habituellement jugés très sûrs. En effet, une telle affirmation, fondée sur les seuls objectifs poursuivis par l'introduction du ratio de levier par le règlement nº 575/2013, omet de prendre en considération les objectifs poursuivis par l'insertion de l'article 429, paragraphe 14, dans ce même règlement.

117 Il découle de ce qui précède que l'ensemble des motifs mis en exergue par la BCE aux fins de conclure à l'existence d'un mécanisme de transfert imparfait laissant la requérante supporter le risque lié au ratio de levier et, partant, au rejet de sa demande visant à ce que soient exclues du calcul de son ratio de levier les expositions sur la CDC constituées par les sommes qu'elle est tenue de lui transmettre sont entachés d'illégalité.

118 Il convient, dès lors, d'accueillir le troisième moyen de la requérante et d'annuler la décision attaquée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le premier moyen.

Sur les dépens

119 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La BCE ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la requérante.

120 En application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Il s'ensuit que la République de Finlande supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) La décision ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 de la Banque centrale européenne (BCE), du 24 août 2016, est annulée.

2) La BCE est condamnée aux dépens.

3) La République de Finlande supportera ses propres dépens.

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 juillet 2018.

Le greffier
E. Coulon

Le président
I. Pelikánová