Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

16 mai 2017 *

« Politique économique et monétaire — Surveillance prudentielle des établissements de crédit — Article 6, paragraphe 4, du règlement (UE) nº 1024/2013 — Article 70, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 468/2014 — Mécanisme de surveillance unique — Compétences de la BCE — Exercice décentralisé par les autorités nationales — Évaluation de l'importance d'un établissement de crédit — Nécessité d'une surveillance directe par la BCE »

Dans l'affaire T-122/15,

Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank, établie à Karlsruhe (Allemagne), représentée initialement par Mes A. Glos, K. Lackhoff et M. Benzing, puis par Mes Glos et Benzing, avocats,

partie requérante,

contre

Banque centrale européenne (BCE), représentée initialement par Mme E. Koupepidou, MM. R. Bax et A. Riso, puis par Mme Koupepidou et M. Bax, en qualité d'agents, assistés de Me H.-G. Kamann, avocat,

partie défenderesse,

soutenue par

Commission européenne, représentée par MM. W. Mölls et K.-P. Wojcik, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision ECB/SSM/15/1 de la BCE, du 5 janvier 2015, prise en application de l'article 6, paragraphe 4, et de l'article 24, paragraphe 7, 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), par laquelle la BCE a refusé de considérer que la requérante constituait une entité moins importante au sens de l'article 6, paragraphe 4, de ce même règlement,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie),

composé de M. M. Prek (rapporteur), président, Mme I. Labucka, MM. J. Schwarcz, V. Kreuschitz et F. Schalin, juges,

greffier : Mme S. Bukšek Tomac, administrateur,

* Langue de procédure : l'allemand

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 28 septembre 2016,

rend le présent

Arrêt

I. Antécédent du litige

1 La requérante, la Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank, est la banque d'investissement et de développement (Förderbank) du Land de Bade-Wurtemberg (Allemagne). Créée par l'article 1er, paragraphe 1, de la loi sur la banque régionale de crédit du Land de Bade-Wurtemberg, elle est une personne morale de droit public, dont le Land de Bade-Wurtemberg est l'unique détenteur des parts.

2 Le 25 juin 2014, la Banque centrale européenne (BCE) a informé la requérante, en substance, que son importance impliquait qu'elle relevât de sa seule surveillance plutôt que de la surveillance partagée du mécanisme de surveillance unique (MSU), en application de l'article 6, paragraphe 4, 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, ci-après le « règlement de base »), et l'a invitée à présenter ses observations.

3 Le 10 juillet 2014, la requérante a contesté cette analyse en faisant valoir, notamment, l'existence de circonstances particulières au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base et des articles 70 et 71 du règlement (UE) nº 468/2014 de la BCE, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du MSU entre la BCE, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (JO 2014, L 141, p. 1, ci-après le « règlement-cadre MSU »).

4 Le 1er septembre 2014, la BCE a adopté une décision qualifiant la requérante d'entité importante au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base.

5 Le 6 octobre 2014, la requérante a demandé le réexamen de cette décision au titre de l'article 24, paragraphes 1, 5 et 6, du règlement de base, lu conjointement avec l'article 7 de la décision de la BCE du 14 avril 2014 concernant la mise en place d'une commission administrative de réexamen et ses règles de fonctionnement (JO 2014, L 175, p. 47). Une audition s'est déroulée le 23 octobre 2014 devant la commission administrative de réexamen.

6 Le 20 novembre 2014, la commission administrative de réexamen a rendu un avis concluant à la légalité de la décision de la BCE.

7 Le 5 janvier 2015, la BCE a adopté la décision ECB/SSM/15/1 (ci-après la « décision attaquée »), laquelle a abrogé et remplacé la décision du 1er septembre 2014, tout en maintenant la qualification de la requérante d'entité importante. La BCE y a souligné, en substance, ce qui suit :

— la qualification de la requérante d'entité importante n'était pas en contradiction avec les objectifs du règlement de base ;

— le profil de risque d'une entité n'était pas une question pertinente au stade de sa qualification et l'article 70 du règlement-cadre MSU ne pouvait être interprété comme incluant des critères qui n'avaient pas de fondement dans le règlement de base ;

— à supposer même qu'elle estimât que des circonstances particulières existaient dans le cas de la requérante, elle devrait également vérifier si de telles circonstances justifiaient de reclasser la requérante en entité moins importante ;

— en application de l'article 70, paragraphe 2, du règlement-cadre MSU, la notion de circonstances particulières devait faire l'objet d'une interprétation restrictive et, partant, ce n'était que lorsque la surveillance directe de la BCE était inappropriée qu'une entité pouvait être reclassée d'« importante » en « moins importante » ;

— la prise en compte du principe de proportionnalité à des fins d'interprétation ne saurait lui imposer de vérifier si l'application des critères de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base à une entité revêtait un caractère proportionné et l'examen du caractère « inapproprié » de la qualification d'une entité d'importante n'équivalait pas à un tel examen de la proportionnalité ;

— le caractère adéquat des cadres de surveillance nationaux et leur capacité à appliquer des normes de surveillance élevées ne permettaient pas de conclure au caractère inapproprié de l'exercice d'une surveillance prudentielle directe par la BCE, dès lors que le règlement de base ne conditionnait pas celle-ci à la démonstration du caractère inadéquat des cadres de surveillance nationaux ou des normes nationales de surveillance.

II. **Procédure et conclusions des parties**

8 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 12 mars 2015, la requérante a introduit le présent recours.

9 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 23 juillet 2015, la Commission européenne a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la BCE.

10 Par décision du 27 août 2015, le président de la quatrième chambre du Tribunal a admis la Commission à intervenir au soutien des conclusions de la BCE.

11 Le 9 octobre 2015, la Commission a déposé son mémoire en intervention.

12 Sur proposition de la quatrième 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.

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

14 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 28 septembre 2016.

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

— annuler la décision attaquée tout en ordonnant le maintien des effets s'attachant au remplacement de la décision du 1er septembre 2014 ;

— condamner la BCE aux dépens.

16 La BCE et la Commission concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner la requérante aux dépens.

III. **En droit**

17 À l'appui de sa demande d'annulation de la décision attaquée, la requérante avance cinq moyens, tirés, en substance, le premier, d'une violation de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base et de l'article 70 du règlement-cadre MSU dans le choix des critères appliqués par la BCE, le deuxième, de l'existence d'erreurs manifestes d'appréciation des faits, le troisième, d'une violation de l'obligation de motivation, le quatrième, d'un détournement de pouvoir commis du fait d'une absence d'exercice par la BCE de son pouvoir d'appréciation et, le cinquième, d'une violation de l'obligation de la BCE de prendre en considération l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce.

A. **Sur le premier moyen, tiré du caractère juridiquement erroné des critères appliqués par la BCE**

18 Dans le cadre du présent moyen, la requérante avance essentiellement, en substance, trois griefs.

19 Le premier grief est tiré d'une interprétation erronée de la condition tenant au caractère « inapproprié » de la classification comme importante d'une entité, figurant à l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU. Par son deuxième grief, la requérante reproche à la BCE d'avoir retenu le caractère approprié de sa qualification d'entité importante indépendamment de l'examen des circonstances de fait spécifiques et sans prise en compte des objectifs et des principes du règlement de base. Dans le cadre d'un troisième grief, la requérante reproche à la BCE d'avoir commis une erreur de droit à l'occasion de l'interprétation de la notion de « circonstances particulières », figurant à l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

1. ***Dispositions pertinentes du règlement de base et du règlement-cadre MSU***

20 L'article 4 du règlement de base, intitulé « Missions confiées à la BCE », précise dans son paragraphe 1er que, « dans le cadre de l'article 6, la BCE est […] seule compétente pour exercer, à des fins de surveillance prudentielle, les missions suivantes à l'égard de tous les établissements de crédit établis dans les États membres participants ». S'ensuit une liste de neuf missions.

21 L'article 6 du règlement de base, intitulé « Coopération au sein du MSU », souligne dans son paragraphe 1er que « la BCE s'acquitte de ses missions dans le cadre d'un mécanisme de surveillance unique composé d'elle-même et des autorités compétentes nationales » et que « [l]a BCE est chargée de veiller au fonctionnement efficace et cohérent du MSU ». Au sein de ce MSU, il résulte de l'économie de l'article 6, paragraphes 4 à 6, du règlement de base une différenciation entre la surveillance prudentielle des entités « importantes » et celle des entités qualifiées de « moins importantes », s'agissant de sept des neuf missions dont la liste est dressée par l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement.

22 Il en découle, en premier lieu, que la surveillance prudentielle des entités « importantes » relève de la seule BCE. Il en va de même de la surveillance prudentielle des entités « moins importantes », en ce qui concerne les missions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement de base.

23 En deuxième lieu, en ce qui concerne les entités « moins importantes » et s'agissant des autres missions envisagées par l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, il ressort de la lecture combinée de l'article 6, paragraphes 5 et 6, dudit règlement que leur mise en œuvre est confiée, sous le contrôle de la BCE, aux autorités nationales, lesquelles exercent ainsi la surveillance prudentielle directe desdites entités. En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 6, du règlement de base, « sans préjudice du paragraphe 5 du présent article, les autorités compétentes nationales s'acquittent et sont chargées des missions […] et elles sont habilitées à adopter toutes les décisions pertinentes en matière de surveillance à l'égard des établissements de crédit visés au paragraphe 4, premier alinéa, du présent article dans le cadre et sous réserve des procédures visées au paragraphe 7 du présent article ».

24 Toutefois, l'exercice de cette surveillance prudentielle directe est encadré par la BCE, laquelle dispose, en application de l'article 6, paragraphe 5, sous a) et b), du règlement de base, des pouvoirs, d'une part, de communiquer auxdites autorités des « règlements, des orientations ou des instructions générales précisant les modalités selon lesquelles lesdites autorités compétentes nationales doivent accomplir les missions définies à l'article 4 » dudit règlement et, d'autre part, de dessaisir une autorité nationale « [en] décid[ant] d'exercer elle-même directement toutes les compétences pertinentes à l'égard d'un ou de plusieurs établissements de crédit ».

25 Il ressort de l'article 6, paragraphe 7, du règlement de base que la BCE est compétente pour adopter un cadre visant à organiser les modalités pratiques de la coopération dans le cadre du MSU. C'est sur ce fondement que la BCE a adopté le règlement-cadre MSU.

26 En troisième lieu, il convient de relever que l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de base utilise comme critère de répartition des rôles au sein du MSU celui de l'importance de l'entité surveillée. Sur cette base, une différenciation est effectuée entre les entités « moins importantes » et « importantes ». Trois critères sont développés, à savoir la taille [article 6, paragraphe 4, premier alinéa, sous i), du règlement de base], l'importance pour l'économie de l'Union européenne ou d'un État membre participant [article 6, paragraphe 4, premier alinéa, sous ii), du règlement de base] et l'importance des activités transfrontalières de l'établissement [article 6, paragraphe 4, premier alinéa, sous iii), du règlement de base].

27 Ces critères sont explicités à l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règlement de base, selon lequel « un établissement de crédit, une compagnie financière holding ou une compagnie financière holding mixte n'est pas considéré comme moins important, sauf si des circonstances particulières, à préciser dans la méthodologie, justifient de le considérer comme tel, si l'une quelconque des conditions suivantes est remplie ». Au nombre de ces conditions est mentionnée à l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, sous i), du même règlement une valeur totale des actifs supérieure à 30 milliards d'euros.

28 Enfin, en quatrième lieu, il ressort de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règlement de base que la qualification d'établissement « important » peut être écartée dans des « circonstances particulières » que la BCE a été chargée d'expliciter.

29 Cette explicitation des « circonstances particulières » permettant d'écarter la qualification d'« important » accordée à un établissement de crédit a été effectuée aux articles 70 et 71 du règlement-cadre MSU, dont l'interprétation est en cause dans le cadre du présent moyen. Il ressort de l'article 70, paragraphe 1, dudit règlement qu'il s'agit de « circonstances de faits spécifiques qui rendent inapproprié le classement comme important d'une entité soumise à la surveillance prudentielle au regard des objectifs et des principes du règlement [de base] et, notamment, de la nécessité de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé ». L'article 70, paragraphe 2, du même règlement souligne que l'expression « circonstances particulières » doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Enfin, l'article 71, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU met en avant la nécessité d'un examen desdites circonstances particulières effectué au cas par cas et spécifique à chaque entité soumise à la surveillance prudentielle.

2. *Contenu de la décision attaquée*

30 Dans la décision attaquée, la BCE a relevé que la valeur des actifs de la requérante dépassait les 30 milliards d'euros et a refusé de faire droit aux arguments de la requérante tirés de l'existence en ce qui la concernait de « circonstances particulières », au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base, justifiant qu'elle continuât à relever de la surveillance prudentielle directe des autorités allemandes.

31 Dans la décision attaquée, la BCE a estimé qu'il n'était pas démontré que sa surveillance directe de la requérante était « contraire aux objectifs du règlement de base » et que, partant, celle-ci ne revêtait pas un caractère inapproprié au sens de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU. À cet égard, dans l'avis de la commission administrative de réexamen, dans le prolongement duquel s'inscrit la décision attaquée, il a, notamment, été souligné que les critères relatifs à l'importance élaborés par l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base ne pouvaient être écartés au titre des « circonstances particulières » que si celles-ci impliquaient que les objectifs du règlement de base et, notamment, la nécessité de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé étaient mieux assurés par la surveillance directe des autorités nationales, ce que la requérante n'aurait pas démontré.

32 S'agissant de l'argumentation développée par la requérante, tirée, en substance, du caractère suffisant de la surveillance prudentielle exercée par les autorités nationales au regard de son profil de risque particulièrement faible, la BCE l'a estimée, en substance, dénuée de pertinence, dès lors que l'examen du risque présenté par un établissement pour la stabilité du système financier ou ses créanciers n'a pas à être pris en compte au stade de la qualification d'une entité. Elle a également considéré ne pas être tenue de conduire un examen du caractère proportionné de la qualification d'un établissement d'important. En application de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base et de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, elle a considéré devoir se limiter au seul examen du caractère inapproprié d'une surveillance directe par la BCE.

33 Enfin, la BCE a également souligné que, dans l'éventualité même où elle serait de l'avis que des circonstances particulières au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base existaient s'agissant de l'entité surveillée, il lui appartiendrait encore de vérifier si ces circonstances particulières seraient de nature à justifier la classification d'un établissement de crédit d'« important » en « moins important ».

3. *Sur le grief tiré d'une erreur de droit commise dans l'interprétation de la condition tenant au caractère inapproprié du classement comme « important » d'une entité soumise à la surveillance prudentielle*

34 Ainsi qu'il a été exposé au point 31 ci-dessus, il ressort de la lecture de la décision attaquée, lue à la lumière de l'avis de la commission administrative de réexamen, que la BCE a considéré que l'application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU ne pouvait aboutir à écarter la qualification d'entité importante de la requérante qu'à la condition qu'une surveillance prudentielle directe par les autorités allemandes fût mieux à même de garantir les objectifs du règlement de base qu'une surveillance par la BCE.

35 La requérante estime, en substance, qu'une telle analyse est entachée d'une erreur de droit. Elle fait valoir que la référence au caractère inapproprié du classement comme « important » d'une entité soumise à la surveillance prudentielle, figurant à l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, constitue une notion juridique indéterminée qui doit être interprétée à la lumière du principe de proportionnalité figurant à l'article 5, paragraphe 4, TUE, lequel régit la manière dont les institutions de l'Union doivent exercer leurs compétences. Il s'en déduirait que le classement d'une entité comme « importante » en raison du critère de la taille ne justifierait pas une surveillance prudentielle directe de la BCE et serait, dès lors, « inappropriée », car non nécessaire, lorsque un contrôle par l'autorité compétente nationale sous la surveillance macroprudentielle de la BCE suffirait à réaliser les objectifs du règlement de base. En outre, le libellé de ces deux dispositions ne s'opposerait pas à l'examen de la proportionnalité de la qualification d'une entité comme importante. Il en irait de même de l'interprétation systématique et téléologique de ces deux dispositions. La requérante réfute, également, l'existence d'un transfert de compétence effectué au profit de la BCE concernant l'ensemble des missions visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, à l'égard de toutes les entités. Au contraire, sa lecture, combinée avec l'article 6, paragraphe 4, de ce même règlement, aboutirait à la

conclusion que, conformément au principe de subsidiarité, le transfert de compétence a seulement été effectué en ce qui concerne les entités importantes, la surveillance prudentielle directe des entités moins importantes restant de la compétence des autorités nationales.

36 Ainsi, force est de constater que la requérante propose une interprétation de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU à la lumière d'une exigence de nécessité de la surveillance prudentielle directe de la BCE qui serait impliquée par le principe de proportionnalité, voire le principe de subsidiarité, inscrits à l'article 5 TUE. Il en résulterait que la BCE aurait dû vérifier si la surveillance prudentielle par les autorités allemandes était à même de réaliser les objectifs du règlement de base. Partant, dans la mesure où la requérante aurait démontré qu'elle présentait un profil de risque faible, l'objectif de protection de la stabilité financière recherché par le règlement de base serait suffisamment réalisé par l'exercice par les autorités allemandes de leur surveillance. Cela aurait justifié, dans cette conception, que la requérante fût requalifiée en entité « moins importante », en application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

37 La BCE et la Commission réfutent le bien-fondé de cette interprétation. Elles estiment notamment, en substance, que les principes de proportionnalité et de subsidiarité ont déjà été pris en compte par le législateur à l'occasion de la rédaction du règlement de base, en permettant une mise en œuvre décentralisée de certaines des missions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base par les autorités nationales, à l'égard des entités qualifiées de moins importantes.

38 D'emblée, il convient de relever que les écritures de la requérante ne contiennent, explicitement ou implicitement, aucune exception d'illégalité de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, tiré de ce que celui-ci serait contraire aux principes de proportionnalité ou de subsidiarité ou à l'article 6 du règlement de base. Dans ses écritures, la requérante a, ainsi, fait le choix de placer son argumentation sur le seul terrain de l'interprétation de ladite disposition, sans remettre en cause sa validité.

39 Pour répondre aux questions d'interprétation ainsi soulevées et pour déterminer la portée exacte de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, 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).

40 Par ailleurs, dès lors que les interprétations littérale et historique d'un règlement, et en particulier de l'une de ses dispositions, ne permettent pas d'en apprécier la portée exacte, il y a lieu d'interpréter la réglementation en cause en se fondant tant sur sa finalité que sur son économie générale (voir, en ce sens, arrêts du 31 mars 1998, France e.a./Commission, C-68/94 et C-30/95, EU:C:1998:148, point 168, et du 25 mars 1999, Gencor/Commission, T-102/96, EU:T:1999:65, point 148).

41 En outre, il ressort d'une jurisprudence également bien établie qu'un texte de droit dérivé de l'Union 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).

a) ***Sur l'interprétation littérale de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU***

42 En ce qui concerne l'interprétation littérale de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, il convient de rappeler que celui-ci est rédigé de la manière suivante :

« On entend par circonstances particulières telles que mentionnées à l'article 6, paragraphe 4, deuxième et cinquième alinéas, du règlement [de base] […], des circonstances de faits spécifiques qui rendent inapproprié le classement comme important d'une entité soumise à la surveillance prudentielle au regard des objectifs et des principes du règlement [de base] et, notamment, de la nécessité de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé. »

43 Force est de constater que l'interprétation littérale des dispositions de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU tend à confirmer la position privilégiée par la BCE dans la décision attaquée.

44 En effet, le libellé de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU met exclusivement en avant l'examen du caractère approprié ou non du classement comme important d'une entité et, partant, de sa surveillance par la seule BCE, par rapport aux objectifs du règlement de base. Aucune mention n'est effectuée d'un examen de la nécessité d'une surveillance directe d'une entité importante par la BCE.

45 Alors que généralement l'examen du caractère approprié d'un acte de l'Union concerne son aptitude à atteindre les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, l'appréciation de son caractère nécessaire consiste à vérifier s'il ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 67 et jurisprudence citée).

46 Partant, dans la mesure où l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU se réfère à « des circonstances de faits spécifiques qui rendent inapproprié le classement comme important d'une entité soumise à la surveillance prudentielle au regard des objectifs et des principes du règlement [de base] », il en découle nécessairement qu'est seulement envisagée l'hypothèse selon laquelle l'exercice d'une surveillance prudentielle directe par la BCE, impliquée par la qualification d'une entité d'« importante », serait moins à même d'atteindre les objectifs du règlement de base que l'exercice d'une surveillance prudentielle directe de cette entité par les autorités nationales. En revanche, ne découle pas d'une interprétation littérale de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU l'hypothèse d'un reclassement d'une « entité importante » en « moins importante » au motif qu'une surveillance directe par les autorités nationales dans le cadre du MSU serait autant à même d'atteindre les objectifs du règlement de base qu'une surveillance exercée par la seule BCE.

b) ***Sur l'interprétation conforme de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU avec les règles supérieures de droit, y compris les principes de proportionnalité et de subsidiarité***

47 À l'encontre de cette interprétation littérale de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, la requérante soutient, en substance, que, dans la mesure où, d'une part, l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base attribue aux autorités nationales la compétence d'exercer une surveillance prudentielle s'agissant de certaines des missions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base et, d'autre part, l'article 70, paragraphe 1, du règlement cadre-MSU a pour fonction de répartir l'exercice des compétences déléguées à la BCE et retenues par les autorités nationales, celui-ci devrait être interprété conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5, paragraphes 3 et 4, TUE.

48 Il en résulterait que le terme « inapproprié » figurant à l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU devrait être compris comme excluant l'exercice de la surveillance prudentielle par la seule BCE quand les objectifs du règlement de base peuvent être suffisamment atteints par la surveillance des

autorités nationales. En d'autres termes, la dérogation prévue à cette disposition trouverait à s'appliquer non seulement dans l'hypothèse où les objectifs du règlement de base seraient mieux atteints dans le cadre d'une surveillance prudentielle directe par les autorités nationales, mais également lorsqu'une telle surveillance serait suffisante pour les réaliser.

49 Dans la mesure où l'argumentation de la requérante repose sur le postulat du maintien au profit des autorités nationales par l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base d'une compétence à l'égard des missions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, sous b) et d) à i), de ce même règlement, en ce qui concerne les entités qualifiées de « moins importantes », il y a lieu d'apprécier l'étendue des compétences transférées à la BCE par le règlement de base avant d'examiner l'éventuelle possibilité de procéder à l'interprétation conforme de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU mise en exergue par la requérante.

1) *Sur l'étendue des compétences transférées à la BCE par le règlement de base*

50 La requérante réfute l'existence d'un transfert de compétence au profit de la BCE en ce qui concerne l'ensemble des missions visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, à l'égard de toutes les entités. Il résulterait de sa lecture, combinée avec l'article 6, paragraphe 4, de ce même règlement, que le transfert de compétence n'aurait été effectué qu'en ce qui concerne les entités « importantes », la surveillance prudentielle directe des entités « moins importantes » restant de la compétence des autorités nationales, à l'exception des missions envisagées à l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement de base. Cette répartition des compétences serait conforme au principe de mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres, rappelé à l'article 291, paragraphe 1, TFUE.

51 La requérante note également que son analyse de l'étendue des compétences transférées à la BCE est non seulement privilégiée en doctrine, mais également conforme à l'historique de l'adoption du règlement de base. En effet, le législateur aurait sciemment écarté la proposition initiale de la Commission – laquelle reposait sur un transfert de compétence au profit de la BCE en ce qui concerne la surveillance prudentielle de l'ensemble des établissements de crédit – au profit d'une solution plus conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

52 En substance, la requérante fait valoir que l'existence en ce qui concerne la BCE, tout d'abord, de pouvoirs de surveillance prudentielle indirecte sur les entités moins importantes, passant notamment par la possibilité d'adopter des règlements et des orientations générales, ensuite, d'une surveillance directe à l'égard desdites entités s'agissant des missions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement de base et, enfin, de la prérogative d'exercer une surveillance directe à l'égard de certaines entités moins importantes en application de l'article 6, paragraphe 5, sous b), dudit règlement n'empêche pas que l'article 6, paragraphes 4 et 6, de ce règlement attribue la compétence de surveillance directe des entités moins importantes aux autorités nationales.

53 Au contraire, la BCE, soutenue par la Commission, estime qu'elle s'est vu transférer la compétence exclusive pour conduire l'ensemble des missions prudentielles envisagées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, seule la mise en œuvre des missions envisagées à l'article 4, paragraphe 1, sous b) et d) à i), du règlement de base à l'égard des entités moins importantes étant déléguée aux autorités nationales et sous le contrôle de la BCE.

54 Le Tribunal relève, en premier lieu, qu'il ressort de l'examen de l'interaction existant entre les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, et celles de l'article 6 du règlement de base, telle qu'explicitées aux points 20 à 28 ci-dessus, que la logique de la relation entre celles-ci consiste à permettre que les compétences exclusives déléguées à la BCE puissent être mises en œuvre dans un cadre décentralisé, plutôt que soit organisée une répartition des compétences entre la BCE et les autorités nationales à l'occasion de l'exercice des missions envisagées à l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement. De même, il découle nécessairement de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de ce

même règlement que la BCE est seule compétente aux fins de déterminer les « circonstances particulières » dans lesquelles la surveillance directe d'une entité qui devrait relever de sa seule surveillance pourrait être confiée à une autorité nationale.

55 Ce constat est conforté par la lecture des considérants du règlement de base.

56 Premièrement, il ressort des considérants 15 et 28 du règlement de base que seules les missions explicitement confiées à la BCE sont écartées de la compétence des États membres et que la surveillance prudentielle des établissements financiers pour d'autres motifs que ceux énumérées à l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement continue à relever de la compétence des États membres. Il en découle nécessairement que c'est au stade de la définition des missions confiées à la BCE par l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base que la répartition des compétences entre la BCE et les autorités nationales a été opérée.

57 En outre, il convient de relever que, si le considérant 28 du règlement de base fournit une liste de missions de surveillance devant rester du ressort des autorités nationales, il n'inclut aucune des missions énumérées par l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base. Plus encore, ledit considérant ne présente pas la surveillance directe des entités moins importantes comme constituant l'exercice d'une compétence relevant des autorités nationales.

58 Deuxièmement, il convient d'observer que la surveillance des établissements qualifiés de « moins importants » est mentionnée aux considérants 38 à 40 du règlement de base, soit directement après le considérant 37 du même règlement, lequel souligne que « les autorités compétentes nationales devraient être chargées d'assister la BCE dans l'élaboration et la mise en œuvre de tout acte lié à l'exercice de ses missions de surveillance » et que, « [à] ce titre, elles devraient notamment effectuer un contrôle continu de la situation des établissements de crédit et conduire les contrôles sur place y afférents ». Cet agencement des considérants du règlement de base tend à impliquer que la surveillance prudentielle directe exercée par les autorités nationales dans le cadre du MSU a été envisagée par le Conseil de l'Union européenne comme une modalité d'assistance à la BCE, plutôt que comme l'exercice d'une compétence autonome.

59 En deuxième lieu, il convient également de relever que la BCE demeure titulaire de prérogatives importantes dans les circonstances même où les autorités nationales exercent les missions de surveillance envisagées à l'article 4, paragraphe 1, sous b) et d) à i), du règlement de base et que l'existence de telles prérogatives est révélatrice du caractère subordonné de l'intervention des autorités nationales, lorsqu'elles mettent en œuvre lesdites missions.

60 Ainsi, en application de l'article 6, paragraphe 5, sous a), du règlement de base, la BCE est en droit de communiquer « aux autorités compétentes nationales des règlements, des orientations ou des instructions générales précisant les modalités selon lesquelles lesdites autorités compétentes nationales doivent accomplir les missions définies à l'article 4 [dudit règlement], à l'exclusion du paragraphe 1, [sous] a) et c), et arrêter des décisions en matière de surveillance ».

61 S'il est exact que cette subordination ne va pas jusqu'à la possibilité pour la BCE d'adresser des orientations individuelles à une autorité nationale, cette absence est compensée par la faculté offerte par l'article 6, paragraphe 5, sous b), du règlement de base de dessaisir une autorité nationale de la surveillance prudentielle directe d'une entité. À cet égard, il convient de relever que les termes utilisés par cette disposition impliquent que la mise en œuvre de cette prérogative nécessite un large pouvoir d'appréciation conféré à la BCE, dès lors qu'il y est précisé que, « si cela s'avère nécessaire pour assurer une application cohérente de normes élevées de surveillance, la BCE peut, à tout moment, de sa propre initiative après consultation des autorités compétentes nationales ou à la demande d'une autorité compétente nationale, décider d'exercer elle-même directement toutes les compétences pertinentes à l'égard d'un ou de plusieurs établissements de crédit visés au paragraphe 4 ».

62 En troisième lieu, le caractère exclusif des compétences conférées à la BCE ressort également de la comparaison des dispositions permettant un aménagement du critère de répartition des rôles entre la BCE et les autorités nationales relatif à la dimension de l'entité surveillée. Alors que, pour les raisons exposées au point 61 ci-dessus, l'article 6, paragraphe 5, sous b), du règlement de base envisage de manière large la possibilité pour la BCE de dessaisir une autorité nationale, l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de ce même règlement utilise, au contraire, la formulation plus restrictive de « circonstances particulières » aux fins d'envisager la possibilité que la surveillance directe d'une entité qui devrait être qualifiée « d'importante » soit confiée à une autorité nationale et confie à la BCE la compétence exclusive pour en déterminer le contenu.

63 Il résulte de tout ce qui précède qu'a été déléguée par le Conseil à la BCE une compétence exclusive s'agissant des missions envisagées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base et que l'article 6 de ce même règlement a pour seul objet de permettre la mise en œuvre décentralisée dans le cadre du MSU de cette compétence par les autorités nationales, sous le contrôle de la BCE, à l'égard des entités moins importantes et s'agissant des missions envisagées à l'article 4, paragraphe 1, sous b) et d) à i), du règlement de base, tout en conférant à la BCE la compétence exclusive pour déterminer le contenu de la notion de « circonstances particulières » au sens de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, de ce même règlement, laquelle a été mise en œuvre par l'adoption des articles 70 et 71 du règlement-cadre MSU.

64 Cette conclusion ne saurait être infirmée par l'argumentation contraire de la requérante. Il en est, ainsi, notamment de la circonstance que l'insertion dans le règlement de base de l'article 6 ait été le fait d'une modification par le Conseil de la proposition initiale de la Commission. Si une telle modification peut être révélatrice de la volonté du Conseil que les autorités nationales soient associées à la mise en œuvre desdites missions, elle ne permet de tirer aucune conclusion quant au maintien en faveur des autorités nationales d'une compétence de surveillance prudentielle à l'égard de certaines des missions envisagées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base. Quant aux propos de responsables politiques et administratifs rapportés par la requérante, ceux-ci relèvent du simple registre de l'expression d'opinions personnelles.

2) *Sur l'interprétation conforme de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU avec le principe de subsidiarité*

65 Il résulte de l'examen des compétences transférées à la BCE par le règlement de base que, dans l'éventualité où l'argumentation de la requérante devrait être comprise comme se fondant sur une interprétation conforme de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU avec le principe de subsidiarité, elle ne saurait prospérer. Si, lorsqu'il est applicable, ce principe implique, notamment, de vérifier si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau de l'Union ou si un tel objectif pouvait être réalisé d'une manière aussi effective au niveau national, il convient de rappeler qu'il découle de l'article 5, paragraphe 3, TUE que ce principe ne trouve à s'appliquer que dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 18 juin 2015, Estonie/Parlement et Conseil, C-508/13, EU:C:2015:403, point 44 et jurisprudence citée). Il est, dès lors, dépourvu de pertinence s'agissant de l'interprétation de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU ou de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base, lesquels concernent, pour les raisons exposées aux points 50 à 63 ci-dessus, uniquement les modalités d'exercice décentralisée d'une compétence exclusive de la BCE.

3) *Sur l'interprétation conforme de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU avec le principe de proportionnalité*

66 Selon l'article 5, paragraphe 4, TUE, en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité FUE.

67 En application d'une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêt du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, point 165 et jurisprudence citée).

68 Il convient également de rappeler que l'appréciation de la proportionnalité d'une mesure doit se concilier avec le respect de la marge d'appréciation éventuellement reconnue aux institutions de l'Union à l'occasion de son adoption (voir arrêt du 12 décembre 2006, Allemagne/Parlement et Conseil, C-380/03, EU:C:2006:772, point 145 et jurisprudence citée).

69 La requérante soutient, en substance, que l'exigence de nécessité de l'action de l'Union, découlant du principe de proportionnalité, implique que la mise en œuvre des compétences exclusives de l'Union se fasse de la manière laissant le plus de latitude possible à l'exercice des compétences nationales.

70 Au soutien de son argumentation, elle se réfère aux conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2011:552, point 90), dans lesquelles l'importance fondamentale et constitutionnelle du principe de proportionnalité dans le système des traités était mise en exergue aux fins d'en conclure que l'application uniforme du droit de la concurrence de l'Union n'imposait pas de refuser de façon permanente et définitive aux autorités de la concurrence des États membres l'application de leur législation nationale « antitrust », dès lors qu'il suffisait de leur retirer cette compétence pour la durée d'une procédure engagée par la Commission et de les obliger, une fois cette procédure clôturée, de respecter la décision de la Commission.

71 Il suffit, à cet égard, de constater qu'une telle analyse a été mise en exergue dans un contexte juridique qui n'est pas comparable à celui de la présente espèce.

72 En effet, y était en cause les incidences de l'exercice par la Commission de ses compétences de mise en œuvre du droit de la concurrence de l'Union sur l'application par les autorités de la concurrence nationales de leur droit national de la concurrence. Or, dans la présente espèce, pour les raisons exposées aux points 50 à 64 ci-dessus, les autorités nationales, au titre du MSU, agissent dans le cadre de la mise en œuvre décentralisée d'une compétence exclusive de l'Union et non dans l'exercice d'une compétence nationale.

73 Partant, la seule compétence susceptible d'être affectée par l'exercice d'une surveillance prudentielle directe de la BCE est la compétence de principe des États membres quant à l'exécution du droit de l'Union dans leur ordre juridique, soulignée à l'article 291, paragraphe 1, TFUE. En effet, cette disposition rappelle que, selon le système institutionnel de l'Union et les règles régissant les relations entre l'Union et ses États membres, il appartient à ces derniers, en l'absence d'une disposition contraire du droit de l'Union, d'assurer, sur leur territoire, l'exécution du droit de l'Union (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 23 novembre 1995, Nutral/Commission, C-476/93 P, EU:C:1995:401, point 14).

74 Toutefois, force est de constater que la préservation de cette compétence ne saurait impliquer une interprétation de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU dans le sens avancé par la requérante, à savoir comme imposant de vérifier au cas par cas à l'égard d'un établissement relevant de la qualification d'important au regard des critères énoncés par l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base si les objectifs de celui-ci peuvent être aussi bien atteints par le biais d'une surveillance directe des autorités nationales.

75 En effet, cette interprétation aboutirait à remettre en cause l'équilibre figurant dans le règlement de base, en ce qu'elle impliquerait d'examiner au cas par cas si, en dépit de l'application des critères figurant à l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base, un établissement important ne doit pas relever de la supervision directe des autorités nationales, au motif que celles-ci seraient mieux à même d'atteindre les objectifs du règlement de base.

76 Force est de constater qu'un tel examen serait en contrariété directe avec deux éléments jouant un rôle fondamental dans la logique de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base, à savoir, d'une part, le principe que les établissements importants relèvent de la supervision de la seule BCE et, d'autre part, l'existence de critères alternatifs précis permettant de qualifier l'importance d'un établissement financier. Au nombre de ceux-ci figure au titre de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, sous i), le seuil de 30 milliards d'euros de la valeur totale des actifs de l'établissement financier considéré, critère rempli par la requérante.

77 En toute hypothèse, il convient de relever que la prise en compte du rôle des États membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union a été conciliée par le législateur avec la satisfaction des objectifs du règlement de base à l'article 6 dudit règlement, par la création du MSU.

78 D'une part, ainsi qu'il ressort des considérants 13 et 15 du règlement de base, celui-ci vise, notamment, à protéger la stabilité du système financier de l'Union par la mise en œuvre de missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance des établissements de crédit, missions que la BCE est bien placée pour exercer en tant que banque centrale de la zone euro, jouissant d'une vaste expertise en matière macroéconomique et de stabilité financière.

79 D'autre part, le règlement de base, loin d'exclure les États membres de l'exercice des missions prudentielles dévolues à la BCE, les y associe en permettant, dans le cadre du MSU et par le biais de son article 6, paragraphes 4 et 6, que la plupart des missions envisagées sous son article 4, paragraphe 1, soient mises en œuvre sur une base décentralisée, à l'égard des entités moins importantes.

80 Il résulte de tout ce qui précède que l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, en ce qu'il se réfère à des « circonstances de faits spécifiques qui rendent inapproprié le classement comme important d'une entité soumise à la surveillance prudentielle au regard des objectifs et des principes du règlement [de base] et, notamment, de la nécessité de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé », doit être compris comme se référant aux seules circonstances factuelles spécifiques impliquant qu'une surveillance prudentielle directe par les autorités nationales est mieux à même d'atteindre les objectifs et les principes du règlement de base et, notamment, la nécessité de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé.

81 Il en découle que la BCE n'a pas commis l'erreur de droit alléguée, en retenant, en substance, que l'application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU ne pouvait aboutir à écarter la qualification d'entité importante de la requérante qu'à la condition qu'il fût démontré qu'une surveillance prudentielle directe par les autorités allemandes serait mieux à même de garantir les objectifs du règlement de base qu'une surveillance par la BCE.

82 Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argumentation de la requérante tirée de ce que la BCE, dans d'autres décisions ayant abouti à des reclassements, n'aurait pas fait application des critères auxquels elle s'est référée dans la décision attaquée.

83 En effet, dans l'éventualité où une telle argumentation serait invoquée aux fins de démontrer que c'est à tort que la BCE a refusé d'examiner si la surveillance prudentielle directe par les autorités nationales suffisait à atteindre les objectifs du règlement de base, elle devrait, d'emblée, être rejetée, dans la mesure où il a été conclu que la BCE n'a pas commis d'erreur de droit dans l'interprétation de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

84 Dans l'éventualité où cette argumentation devrait être comprise comme alléguant, en substance, une violation du principe d'égalité de traitement au détriment de la requérante, il ne saurait non plus prospérer. Il suffit de rappeler que le respect du principe d'égalité de traitement doit se concilier avec celui du principe de légalité, ce qui implique que nul ne peut invoquer à son profit une illégalité commise en faveur d'autrui (voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2011, Visa Europe et Visa International Service/Commission, T-461/07, EU:T:2011:181, point 219 et jurisprudence citée). Ainsi, à supposer que la BCE ait eu tort d'opérer une reclassification des entités auxquelles la requérante se réfère, une telle erreur serait sans incidence sur le bien-fondé de la décision attaquée de refuser la requalification de la requérante d'entité « moins importante ».

85 Le présent grief doit, partant, être rejeté.

c) ***Sur le grief tiré de l'absence d'examen des circonstances de fait spécifiques et des objectifs du règlement de base***

86 La requérante reproche, en substance, à la BCE d'avoir retenu le caractère approprié de sa qualification d'entité importante, indépendamment de l'examen des circonstances de fait spécifiques et sans prise en compte des objectifs et des principes du règlement de base.

87 Il suffit à cet égard de relever que, aux fins de demander le réexamen de la décision du 1er septembre 2014, la requérante a exclusivement fondé son argumentation sur le prétendu caractère suffisant de l'exercice d'une surveillance prudentielle par les autorités allemandes au regard du profil de risque prétendument faible qu'elle présenterait.

88 Il ressort, en effet, de la lecture des lettres de la requérante du 10 juillet 2014 et du 6 octobre 2014 que son argumentation était exclusivement fondée sur l'absence de caractère nécessaire d'une surveillance prudentielle de la BCE aux fins de garantir l'application cohérente de normes de surveillance élevées, sans qu'y soit invoqué le fait qu'une surveillance nationale serait mieux à même d'atteindre ces objectifs.

89 Partant, au vu du libellé de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, la BCE pouvait légitimement considérer une telle argumentation comme dénuée de pertinence, sans qu'il soit utile d'examiner la réalité des circonstances de fait alléguées par la requérante ou de vérifier si une surveillance par les autorités allemandes de la requérante était susceptible de répondre aux objectifs du règlement de base.

90 Ce grief, partant, ne peut qu'être rejeté.

d) ***Sur le grief tiré d'une erreur de droit commise à l'occasion de l'interprétation de la notion de « circonstances particulières »***

91 La requérante fait également grief à la BCE d'avoir procédé à un « examen à double niveau » en estimant, d'une part, qu'il convenait qu'existent des circonstances particulières et, d'autre part, que celles-ci aboutissent à rendre inappropriée la surveillance prudentielle de la BCE, ce qui serait contraire au libellé de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

92 Il convient de rappeler que, en application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, « [o]n entend par circonstances particulières telles que mentionnées à l'article 6, paragraphe 4, deuxième et cinquième alinéas, du règlement de base […], des circonstances de faits spécifiques qui rendent inapproprié le classement comme important d'une entité soumise à la surveillance prudentielle au regard des objectifs et des principes du règlement de base et, notamment, de la nécessité de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé ».

93 L'article 71, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU précise que « l'existence de circonstances particulières justifiant le classement comme moins importante d'une entité soumise à la surveillance prudentielle qu'il y aurait lieu de considérer comme importante doit être déterminée cas par cas et spécifiquement pour l'entité soumise à la surveillance prudentielle concernée ou le groupe soumis à la surveillance prudentielle concerné et non pour des catégories d'entités soumises à la surveillance prudentielle ».

94 Il ressort nécessairement de ces deux dispositions que l'examen de l'existence de circonstances particulières doit être appréciée au regard des circonstances de fait propres à l'entité surveillée.

95 Dans la décision attaquée, la BCE a retenu que, « dans l'éventualité même où la BCE serait de l'avis que des circonstances particulières, auxquelles il est fait référence à l'article 6, paragraphe 4, du règlement [de base], étaient susceptibles de se voir appliquer à l'entité surveillée, il appartiendrait encore à la BCE de vérifier si de telles circonstances particulières seraient de nature à justifier sa classification d'entité moins importante ».

96 Force est de constater que, dans l'éventualité où le passage de la décision attaquée mentionné au point 95 ci-dessus devrait être compris comme procédant à une confusion entre la notion de « circonstances de fait spécifiques », figurant à l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU et applicable afin de considérer si le classement d'une entité comme importante est ou non inapproprié, avec celle de « circonstances particulières », utilisée à l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base et que l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU a pour objet d'expliciter, il revêtirait, alors, un caractère juridiquement erroné.

97 En effet, en raisonnant de la sorte, la BCE érigerait en conditions distinctes la démonstration de l'existence de « circonstances particulières » et l'application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU. Il en découlerait que des circonstances particulières au sens de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base ne permettraient pas, en elles-mêmes, de justifier la requalification d'une entité « importante » en « moins importante ». Encore serait-il nécessaire que les critères de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU soient remplis.

98 Telle n'est pas la logique de l'articulation de ces deux dispositions. L'existence de circonstances particulières suffit à justifier la requalification d'une entité. Toutefois, aux fins de vérifier leur existence, il convient de faire application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

99 Ce passage de la décision attaquée serait, dès lors, entaché d'une erreur de droit, laquelle demeurerait, cependant, sans incidence sur sa légalité, dès lors que ledit passage s'apprécie en un motif surabondant, comme le démontre l'utilisation du conditionnel. En effet, la BCE n'admet pas l'existence de

« circonstances particulières », mais donne seulement son avis sur les incidences que pourraient avoir la présence de telles circonstances, à supposer qu'elles existent. Le présent grief doit donc, en tout état de cause, être écarté.

100 Au vu de ce qui précède, il convient de rejeter le premier moyen.

B. **Sur le deuxième moyen, tiré de l'existence d'erreurs manifestes d'appréciation des faits**

101 La requérante soutient que la décision attaquée est entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

102 En premier lieu, la surveillance prudentielle directe de la BCE ne serait pas nécessaire pour atteindre les objectifs du règlement de base, à savoir assurer la stabilité des marchés financiers, la sécurité et la solidité des établissements de crédit et la protection des déposants. En deuxième lieu, la surveillance prudentielle directe de la BCE ne serait pas nécessaire pour garantir l'objectif d'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé. En troisième lieu, la surveillance prudentielle directe de la BCE ne serait pas, non plus, nécessaire au regard d'autres objectifs du règlement de base. En quatrième lieu, la surveillance prudentielle directe de la requérante par l'autorité nationale serait conforme aux principes du règlement de base. En cinquième lieu, même sous l'angle du critère d'appréciation erroné qu'aurait retenu la BCE, la décision attaquée serait entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

103 La BCE, soutenue par la Commission, conclut au rejet du présent moyen.

104 Il convient d'emblée de relever que l'essentiel de l'argumentation développée par la requérante dans le cadre du présent moyen repose sur le postulat que les objectifs du règlement de base et l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé pourraient être atteints au moyen d'une surveillance directe par les autorités allemandes. En effet, la requérante s'attache à démontrer dans ses écritures qu'il a été manifestement erroné de maintenir la qualification d'entité importante au regard de l'absence de nécessité d'une surveillance prudentielle par la BCE.

105 Force est de constater qu'une telle argumentation est dénuée de pertinence, dès lors que, pour les raisons exposées à l'occasion de l'examen du premier moyen, l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU ne saurait être interprété comme incluant une condition d'examen de la nécessité d'une surveillance prudentielle directe d'une entité devant être classée comme « importante » au regard de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base.

106 Ce n'est qu'à titre subsidiaire que la requérante fait valoir que, « même en retenant le critère d'appréciation erroné de la [BCE], la décision attaquée est entachée d'erreurs d'appréciation manifestes ».

107 Au soutien de cette affirmation, la requérante se réfère, en premier lieu, à la teneur de ses lettres du 10 juillet 2014 et du 6 octobre 2014.

108 Toutefois, pour les raisons déjà exposées aux points 87 à 89 ci-dessus, il convient de relever que la requérante n'y a pas fait valoir qu'une surveillance nationale serait mieux à même d'atteindre les objectifs du règlement de base qu'une surveillance directe de la BCE.

109 En second lieu, la requérante fait valoir, en substance, dans la réplique, que la surveillance prudentielle par les autorités allemandes serait mieux à même de garantir l'objectif d'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé auquel l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU renvoie. Elle observe, à cet égard, être soumise à des réglementations différentes, à savoir non seulement le 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), tel que rectifié (JO 2013, L 208, p. 68, et JO 2013, L 321, p. 6), et la loi allemande sur l'organisation du secteur bancaire, mais également la loi sur la banque régionale de crédit du Land de Bade-Wurtemberg, ainsi qu'à des autorités de contrôle multiples, à savoir non seulement le Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin) (autorité fédérale de supervision financière, Allemagne), la Bundesbank (banque fédérale, Allemagne) et la BCE, mais également le ministère des Finances du Land de Bade-Wurtemberg.

110 Ainsi, en substance, la requérante soutient que la diversité des cadres juridiques et des autorités de contrôle encadrant son activité implique que les autorités nationales sont mieux à même de collaborer entre elles aux fins d'assurer une application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé qu'avec la BCE.

111 Il suffit, à cet égard, d'observer que la requérante ne met en exergue l'existence d'aucun arrangement ou collaboration entre les autorités du Land de Bade-Wurtemberg et les autorités allemandes susceptible de rendre leur coopération plus aisée qu'avec la BCE.

112 Le présent moyen, partant, doit être rejeté.

C. **Sur le troisième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation**

113 La requérante estime que la BCE a manqué à son obligation de motivation à l'occasion de l'adoption de la décision attaquée. Elle rappelle que l'obligation de motiver la décision attaquée ressort tant de l'article 33, paragraphe 2, de l'article 39, paragraphe 1, et de l'article 44, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU que de l'article 22, paragraphe 2, second alinéa, du règlement de base et de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE.

114 En premier lieu, la motivation de la décision attaquée serait dépourvue de cohérence et revêtirait un caractère contradictoire, ce qui empêcherait d'en déduire le critère appliqué par la BCE. L'interprétation favorisée par la BCE dans ses écritures de la notion de « caractère inapproprié » ne figurerait pas dans la décision attaquée et revêtirait elle-même, en toute hypothèse, un caractère contradictoire.

115 En deuxième lieu, la requérante estime que la motivation de la décision attaquée se borne à énoncer de simples affirmations et négations non étayées. Elle reproche, notamment, à la BCE de ne pas avoir justifié son affirmation selon laquelle l'absence de risque pour la stabilité des marchés ou les créanciers ne constituerait pas une circonstance particulière. De même, la décision attaquée n'expliciterait pas pourquoi une surveillance par les autorités allemandes ne serait pas mieux à même de remplir les objectifs du règlement de base.

116 En troisième lieu, la requérante reproche à la BCE de ne pas avoir examiné les arguments qu'elle avait présentés au cours de la procédure administrative, tirés de l'existence de circonstances de fait spécifiques rendant inapproprié son classement comme entité importante. Elle estime qu'une explicitation détaillée des raisons pour lesquelles la BCE n'a pas estimé ces arguments pertinents s'imposait d'autant plus que celle-ci dispose d'une marge d'appréciation à l'occasion de l'application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU. Une telle explicitation ne ressortirait ni de la décision attaquée ni de son contexte.

117 La BCE, soutenue par la Commission, conclut au rejet du présent moyen.

118 Selon l'article 22, paragraphe 2, second alinéa, du règlement de base, les décisions de la BCE sont motivées.

119 En application de l'article 33, paragraphes 1 et 2, du règlement-cadre MSU, une décision de surveillance prudentielle de la BCE est accompagnée d'un exposé des motifs justifiant la décision. L'exposé des motifs contient les éléments de fait et de droit essentiels sur lesquels est fondée la décision de surveillance prudentielle de la BCE.

120 L'article 39, paragraphe 1, du même règlement-cadre MSU précise qu'« [u]ne entité soumise à la surveillance prudentielle est considérée comme une entité importante soumise à la surveillance prudentielle si la BCE en décide ainsi, dans une décision de la BCE adressée à l'entité concernée […], indiquant les raisons qui motivent cette décision ».

121 Il convient de souligner que de telles dispositions ne font que rappeler, dans le corps du règlement de base et du règlement-cadre MSU, l'obligation de motivation à laquelle les institutions et organes de l'Union sont assujettis au titre de l'article 296, deuxième alinéa, TFUE.

122 L'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée du bien-fondé des motifs, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux (voir arrêt du 11 juillet 2013, Ziegler/Commission, C-439/11 P, EU:C:2013:513, point 114 et jurisprudence citée).

123 Dans cette perspective, d'une part, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. S'agissant, en particulier, de la motivation des décisions individuelles, l'obligation de motiver de telles décisions a ainsi pour but, outre de permettre un contrôle judiciaire, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si la décision est éventuellement entachée d'un vice permettant d'en contester la validité (voir arrêt du 11 juillet 2013, Ziegler/Commission, C-439/11 P, EU:C:2013:513, point 115 et jurisprudence citée).

124 D'autre part, l'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte en cause, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires de l'acte ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par celui-ci peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 11 juillet 2013, Ziegler/Commission, C-439/11 P, EU:C:2013:513, point 116 et jurisprudence citée).

125 En l'espèce, il convient de relever que l'avis de la commission administrative de réexamen fait partie du contexte dans lequel s'inscrit la décision attaquée et peut, dès lors, en application de la jurisprudence citée au point 124 ci-dessus, être pris en compte aux fins d'apprécier le caractère suffisamment motivé de ladite décision.

126 En effet, l'article 24 du règlement de base, intitulé « Commission administrative de réexamen », précise dans son paragraphe 1er que « la BCE met en place une commission administrative de réexamen chargée de procéder, à la suite d'une demande [en ce sens], à un réexamen administratif interne des décisions prises par la BCE dans l'exercice des compétences que lui confère le présent règlement » et que « [c]e réexamen administratif interne porte sur la conformité formelle et matérielle desdites décisions au présent règlement ». En application du paragraphe 7 de ce même article, il est prévu ce qui suit :

« Après avoir statué sur la recevabilité de la demande de réexamen, la commission administrative de réexamen émet un avis dans un délai raisonnable par rapport à l'urgence de l'affaire et au plus tard dans les deux mois à compter de la réception de la demande, et renvoie le dossier au conseil de

surveillance en vue de l'élaboration d'un nouveau projet de décision. Le conseil de surveillance tient compte de l'avis de la commission administrative de réexamen et soumet rapidement un nouveau projet de décision au conseil des gouverneurs. Le nouveau projet de décision abroge la décision initiale, la remplace par une décision dont le contenu est identique, ou la remplace par une décision modifiée. Le nouveau projet de décision est réputé adopté à moins que le conseil des gouverneurs ne s'y oppose dans un délai maximal de dix jours ouvrables. »

127 Il en résulte nécessairement que, dans la mesure où la décision attaquée a statué dans un sens conforme à la proposition figurant dans l'avis de la commission administrative de réexamen, elle s'inscrit dans le prolongement dudit avis et les explications qui y figurent peuvent être prises en compte aux fins d'examiner le caractère suffisamment motivé de la décision attaquée.

128 En premier lieu, pour les raisons exposées aux points 31 à 32 ci-dessus, et contrairement à ce que soutient la requérante, il ressort de la lecture combinée de la décision attaquée et de l'avis de la commission administrative de réexamen que, d'une part, la BCE a considéré que des « circonstances particulières » ne pouvaient exister qu'à la seule condition que les objectifs du règlement de base soient mieux assurés par une surveillance prudentielle directe par les autorités nationales et que, d'autre part, la requérante n'avait pas démontré que cette condition était remplie à son égard. Il convient également de relever que tant l'avis de la commission administrative de réexamen que la décision attaquée contiennent un résumé des arguments de la requérante.

129 En outre, force est de constater que l'analyse du premier moyen atteste de ce que la requérante a été en mesure de comprendre le raisonnement de la BCE, en le contestant dans le cadre dudit moyen, et le Tribunal d'exercer un contrôle de légalité sur le bien-fondé des motifs de la décision attaquée.

130 En deuxième lieu, s'agissant de l'allégation de la requérante tirée du caractère insuffisant de la réponse à l'argumentation qu'elle a présentée au cours de la procédure administrative, il ressort des points 87 à 89 et 107 à 108 ci-dessus que la requérante s'est limitée au cours de ladite procédure à essayer de démontrer l'absence de caractère nécessaire d'une surveillance prudentielle directe de la BCE au motif que la surveillance des autorités allemandes serait suffisante pour réaliser les objectifs du règlement de base, sans essayer de démontrer qu'elle serait mieux à même d'atteindre lesdits objectifs. Partant, s'agissant d'une argumentation manifestement dépourvue de pertinence au regard de l'interprétation privilégiée par la BCE, celle-ci ne saurait être considérée comme tenue de fournir une motivation détaillée des raisons de sa réfutation, la requérante pouvant aisément les déduire de la décision attaquée et de l'avis de la commission administrative de réexamen.

131 En troisième lieu, s'agissant du grief de la requérante tiré du caractère contradictoire de la motivation de la décision attaquée, il est certes exact que la motivation d'un acte doit être logique, ne présentant notamment pas de contradiction interne entravant la bonne compréhension des raisons sous-tendant cet acte (arrêt du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, point 151).

132 Toutefois, force est de constater que la motivation de la décision attaquée ne revêt pas le caractère contradictoire allégué.

133 D'une part, pour les raisons exposées aux point 31 à 34 ci-dessus, et contrairement à ce que semble soutenir la requérante, il n'existe pas de contradiction entre, d'un côté, la mention figurant dans l'avis de la commission administrative de réexamen du fait que l'existence de « circonstances particulières » implique que les objectifs du règlement de base, et, notamment, la nécessité de garantir l'application cohérente de normes de surveillance prudentielle de niveau élevé, doivent être mieux assurés par la surveillance directe des autorités nationales et, de l'autre, la référence figurant dans la décision attaquée au fait que la surveillance directe de la requérante par la BCE devrait être contraire aux objectifs du règlement de base pour que l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU trouve à s'appliquer.

134 D'autre part, s'agissant du caractère contradictoire de la motivation de la décision attaquée en ce qu'elle tend à impliquer que l'existence de circonstances particulières ne suffit pas à justifier l'application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, il a été relevé au point 99 ci-dessus que ce motif de la décision attaquée y figure de manière surabondante. Ce passage n'était donc pas de nature à empêcher la bonne compréhension du critère appliqué par la BCE dans la décision attaquée.

135 Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée est motivée à suffisance de droit.

136 Le troisième moyen, partant, doit être rejeté.

D. **Sur le quatrième moyen, tiré d'un détournement de pouvoir commis par la BCE du fait du non-exercice illicite de son pouvoir d'appréciation**

137 La requérante reproche à la BCE de ne pas avoir fait usage de son pouvoir d'appréciation à l'occasion de l'application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU à son égard, ce qui serait constitutif d'un détournement de pouvoir. Elle observe que cette disposition ne contient pas de liste exhaustive des motifs que la BCE peut prendre en considération. Cela serait, dès lors, à tort que celle-ci aurait retenu dans la décision attaquée que l'argumentation présentée par la requérante aurait abouti à prendre en compte des motifs non prévus dans ledit règlement.

138 La BCE, soutenue par la Commission, conclut au rejet du moyen.

139 Il ressort, certes, de la jurisprudence que, lorsqu'une institution est investie d'un pouvoir d'appréciation, elle doit exercer la plénitude de ce pouvoir (voir, en ce sens, arrêts du 14 juillet 2011, Freistaat Sachsen/Commission, T-357/02 RENV, EU:T:2011:376, point 45, et du 10 juillet 2012, Smurfit Kappa Group/Commission, T-304/08, EU:T:2012:351, point 90). Ainsi, l'auteur de l'acte doit être en mesure d'établir devant les juridictions de l'Union que celui-ci a été adopté moyennant un exercice effectif de son pouvoir d'appréciation, lequel suppose la prise en considération de tous les éléments et circonstances pertinents de la situation que cet acte a entendu régir (arrêt du 7 septembre 2006, Espagne/Conseil, C-310/04, EU:C:2006:521, point 122).

140 Toutefois, il convient ici de rappeler, ainsi qu'il a été souligné aux points 87 à 89 ci-dessus, que l'argumentation présentée par la requérante au cours de la procédure administrative visait exclusivement à démontrer que les objectifs du règlement de base pouvaient être atteints par une surveillance directe de la requérante par les autorités nationales et qu'une telle argumentation est, pour les raisons exposées à l'occasion de l'analyse du premier moyen, dénuée de pertinence dans le cadre de l'application de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

141 Il ne saurait, partant, être fait grief à la BCE de ne pas avoir exercé son pouvoir d'appréciation en rejetant d'emblée une argumentation dépourvue de pertinence.

142 Le quatrième moyen doit, dès lors, être rejeté.

E. **Sur le cinquième moyen, tiré d'une violation de l'obligation incombant à la BCE d'examiner et de prendre en considération l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce**

143 La requérante rappelle que, en application de l'article 28, paragraphe 2, du règlement-cadre MSU, la BCE doit tenir compte de toutes les circonstances pertinentes. Elle se réfère également à l'obligation impartie à la BCE d'examiner et de prendre en considération, avec soin et impartialité, tous les éléments de fait et de droit qui sont pertinents dans le cas d'espèce, laquelle découle du droit à une bonne administration inscrit à l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

144 Elle reproche à la BCE de ne pas avoir pris en compte les circonstances tirés, premièrement, de l'impossibilité pratique dans laquelle elle se trouvait de connaître une situation d'insolvabilité, deuxièmement, de ce qu'elle ne répondait à aucun des critères de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de base, à l'exception de celui de la taille, et, troisièmement, de ce que la surveillance prudentielle exercée par les autorités allemandes n'avait présenté aucune défaillance dans le passé.

145 La BCE, soutenue par la Commission, conclut au rejet du présent moyen.

146 Il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsque les institutions de l'Union disposent d'un 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.

147 Certes, parmi les garanties conférées par le droit de l'Union dans les procédures administratives, figure, notamment, le droit à une bonne administration, consacré par l'article 41 de la charte des droits fondamentaux, auquel se rattache l'obligation pour l'institution compétente d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (arrêt du 30 septembre 2003, Atlantic Container Line e.a./Commission, T-191/98 et T-212/98 à T-214/98, EU:T:2003:245, point 404).

148 Cette obligation est rappelée à l'article 28, paragraphe 2, du règlement-cadre MSU, dans la mesure où il y est précisé que, « [d]ans son évaluation, la BCE tient compte de toutes les circonstances pertinentes ».

149 Cependant, pour des raisons analogues à celles exposées au point 140 ci-dessus, il suffit de souligner que les circonstances qu'il est reproché à la BCE de ne pas avoir prises en considération étaient dépourvues de pertinence au regard du libellé de l'article 70, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU et qu'il ne saurait, dès lors, être utilement reproché à la BCE de ne pas avoir pris en compte de telles circonstances à l'occasion de l'application de cette disposition.

150 Le cinquième moyen doit donc être rejeté et, par voie de conséquence, le recours dans son ensemble.

IV. **Sur les dépens**

151 Selon l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En l'espèce, la requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la BCE, conformément aux conclusions de celle-ci.

152 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens. La Commission supportera donc ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Banque centrale européenne.**

3) **La Commission européenne supportera ses propres dépens.**

Prek Labucka Schwarcz

Kreuschitz Schalin

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 mai 2017.

Signatures