



Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (huitième chambre)

6 mai 2019*

« Recours en annulation – Union économique et monétaire – Union bancaire – Mécanisme de résolution unique des établissements de crédit et de certaines entreprises d’investissement (MRU) – Procédure de résolution applicable en cas de défaillance avérée ou prévisible d’une entité – Société mère et filiale – Déclaration par la BCE d’une situation de défaillance avérée ou prévisible – Règlement (UE) n° 806/2014 – Actes préparatoires – Actes non susceptibles de recours – Irrecevabilité »

Dans l’affaire T-281/18,

ABLV Bank AS, établie à Riga (Lettonie), représentée par M^{es} O. Behrends, M. Kirchner et L. Feddern, avocats,

partie requérante,

contre

Banque centrale européenne (BCE), représentée par M^{mes} G. Marafioti et E. Koupepidou, en qualité d’agents, assistées de M^c J. Rodríguez Cárcomo, avocat,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation des décisions de la BCE du 23 février 2018 par lesquelles celle-ci a déclaré que la requérante et sa filiale, ABLV Bank Luxembourg SA, présentaient une défaillance avérée ou prévisible, au sens de l’article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d’investissement dans le cadre d’un mécanisme de résolution unique et d’un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1),

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de MM. A. M. Collins, président, R. Barents et J. Passer (rapporteur), juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

* Langue de procédure : l’anglais.

Ordonnance

Antécédents

- 1 La requérante, ABLV Bank AS, est un établissement de crédit établi en Lettonie et la société mère du groupe ABLV. ABLV Bank Luxembourg SA (ci-après « ABLV Luxembourg ») est un établissement de crédit établi au Luxembourg, qui constitue l'une des filiales du groupe ABLV, dont la requérante est l'actionnaire unique.
- 2 La requérante est qualifiée d'« entité importante » et est soumise à ce titre à la surveillance de la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU) introduit par le règlement (UE) n° 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).
- 3 Le 22 février 2018, la BCE a communiqué au Conseil de résolution unique (CRU) son projet d'évaluation relative à la situation de défaillance avérée ou prévisible en ce qui concerne la requérante et ABLV Luxembourg, dans le but de consulter celui-ci à ce propos conformément à l'article 18, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 juillet 2014, établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).
- 4 Le 23 février 2018, la BCE a conclu que la défaillance de la requérante et d'ABLV Luxembourg était réputée avérée ou prévisible au sens de l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014. L'évaluation de la requérante et celle d'ABLV Luxembourg ont été communiquées au CRU le même jour. Elles constituent respectivement le premier et le second actes attaqués (ci-après, ensemble, les « actes attaqués »).
- 5 Des actionnaires directs et indirects de la requérante ont introduit un recours à l'encontre de ces actes, enregistré sous le numéro T-283/18.
- 6 Le 23 février 2018, le CRU a émis deux décisions (SRB/EES/2018/09 et SRB/EES/2018/10) en ce qui concerne respectivement la requérante et ABLV Luxembourg, dans lesquelles il a souscrit aux évaluations de la défaillance avérée ou prévisible au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 806/2014, mais a considéré que, compte tenu des caractéristiques particulières de la requérante et d'ABLV Luxembourg ainsi que de leur situation financière et économique, une mesure de résolution à leur égard n'était pas nécessaire dans l'intérêt public.
- 7 Le même jour, lesdites décisions du CRU ont été notifiées à leurs destinataires respectifs, les autorités de résolution nationales (ARN) de Lettonie et du Luxembourg, la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commission des marchés financiers et des capitaux, Lettonie, ci-après la « CMFC ») et la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF, Luxembourg).
- 8 Le 26 février 2018, les actionnaires de la requérante ont engagé une procédure permettant à cette dernière de mener à terme sa propre liquidation et ont soumis à la CMFC la demande d'approbation de son plan de liquidation volontaire.
- 9 Le 11 juillet 2018, la BCE a adopté une décision de retrait de l'agrément de la requérante, à la suite de la proposition de la CMFC.

Procédure et conclusions des parties

- 10 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 3 mai 2018, la requérante a formé le présent recours en annulation.
- 11 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 1^{er} août 2018, la BCE a soulevé une exception d'irrecevabilité.
- 12 Le 18 septembre 2018, la requérante a transmis ses observations sur l'exception d'irrecevabilité.
- 13 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter l'exception d'irrecevabilité ;
 - constater la recevabilité du recours ;
 - annuler les actes attaqués ;
 - condamner la BCE aux dépens.
- 14 La BCE conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter la requête comme étant irrecevable ;
 - condamner la requérante à l'intégralité des dépens.

En droit

- 15 Aux termes de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, la partie défenderesse peut demander au Tribunal de statuer sur l'irrecevabilité, sans engager le débat au fond. En application de l'article 130, paragraphe 6, de ce règlement, le Tribunal peut décider d'ouvrir la phase orale de la procédure sur l'exception d'irrecevabilité.
- 16 En l'espèce, la BCE ayant demandé qu'il soit statué sur l'irrecevabilité, le Tribunal, s'estimant suffisamment éclairé par les pièces du dossier, décide de statuer sur cette demande sans poursuivre la procédure.
- 17 La BCE soulève deux exceptions d'irrecevabilité à l'égard du recours. Dans le cadre de la première exception d'irrecevabilité, elle considère que les actes attaqués sont des mesures préparatoires qui présentent une évaluation des faits sans effet obligatoire, que ces actes ne sont pas communiqués à l'établissement concerné mais au CRU, qu'ils ne sont pas susceptibles de recours en annulation, mais qu'ils constituent la base de l'adoption, par le CRU, d'un dispositif de résolution ou d'une décision établissant qu'une résolution n'est pas dans l'intérêt public. La qualification des évaluations de défaillance avérée ou prévisible par la requérante de décisions serait erronée, car la BCE n'aurait aucun pouvoir de décision dans le cadre prévu pour l'adoption d'un dispositif de résolution. Une évaluation de la défaillance avérée ou prévisible serait une condition nécessaire de l'adoption d'un dispositif de résolution. Toutefois, un dispositif de résolution ne serait pas une conséquence nécessaire d'une évaluation de la défaillance avérée ou prévisible.
- 18 La BCE rappelle également que le règlement n° 806/2014 n'envisage pas la possibilité d'introduire un recours en annulation contre une évaluation de la défaillance avérée ou prévisible. En revanche, l'article 86, paragraphe 2, dudit règlement établit expressément que les décisions du CRU peuvent faire l'objet d'un tel recours.

- 19 Par ailleurs, la BCE soutient que, dans la mesure où la requérante a contesté les décisions du CRU en introduisant le recours en annulation enregistré sous le numéro T-280/18, les prétendus vices de droit entachant les évaluations de la défaillance avérée ou prévisible peuvent donc être invoqués dans ce recours contre les décisions du CRU, ce qui pourrait assurer une protection juridictionnelle suffisante à la requérante. À cet égard, la BCE indique qu'elle envisage d'intervenir dans l'affaire enregistrée sous le numéro T-280/18 au soutien des conclusions du CRU pour défendre la légalité des évaluations de la défaillance avérée ou prévisible.
- 20 Dans le cadre de la seconde exception d'irrecevabilité, la BCE soutient que la requérante n'est pas directement concernée par les évaluations de la défaillance avérée ou prévisible, car, d'une part, ces évaluations n'ont pas produit directement d'effets sur sa situation juridique et, d'autre part, elles laissaient toute latitude aux autorités chargées de leur mise en œuvre.
- 21 Eu égard à la procédure devant les juridictions luxembourgeoises, la BCE relève, en particulier, que la requérante pouvait y faire valoir que l'évaluation de la défaillance avérée ou prévisible était illégale et solliciter une protection juridictionnelle à cet égard, étant donné la possibilité de demander aux juridictions nationales de saisir la Cour d'une question préjudicielle. Pourtant, la requérante n'aurait soumis aucun argument de cette nature au tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Luxembourg), mais elle aurait fait valoir que l'évaluation de la défaillance avérée ou prévisible ne produisait pas d'effet juridique contraignant à l'égard de ce tribunal, car elle n'était qu'une simple évaluation factuelle.
- 22 Par ailleurs, la BCE considère que l'intérêt à agir allégué par la requérante dans le cadre de son recours démontre que ce dernier est dénué de fondement.
- 23 En réponse à la première exception d'irrecevabilité de la BCE, la requérante avance de nombreux arguments pour soutenir que les actes attaqués ont modifié sa situation juridique. En premier lieu, ces actes constitueraient des constatations formelles de manquements aux obligations réglementaires, qui doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. En deuxième lieu, les actes attaqués constitueraient des appréciations formelles négatives de chacune des banques qui doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. En troisième lieu, les actes attaqués exposeraient les banques à des mesures de résolution qui ne pourraient pas être adoptées en leur absence. Le caractère contraignant de ces évaluations pour le CRU, que la BCE semble reconnaître d'après la requérante, signifierait que chacune des banques ne peut éviter l'adoption de mesures de résolution à son égard au motif qu'elle ne serait pas en situation de défaillance avérée ou prévisible, et ce même si le CRU partage cet avis. En quatrième lieu, les actes attaqués auraient conduit à un transfert massif de responsabilités au CRU, ce qui aurait modifié la situation juridique de l'institution concernée. En cinquième lieu, les actes attaqués auraient conduit à une modification du statut légal des banques qui doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Enfin, en sixième lieu, de par leur publication, les actes attaqués auraient de fait conduit à la fermeture des banques et donc porté atteinte aux droits de chacune des banques et de leurs actionnaires.
- 24 En outre, la requérante affirme qu'une déclaration de défaillance avérée ou prévisible est fonctionnellement équivalente à un retrait d'agrément et doit donc également pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.
- 25 Par ailleurs, la requérante soutient que le libellé des actes attaqués en tant que déclaration annoncée publiquement ne correspond pas à l'affirmation de la BCE selon laquelle l'évaluation de la défaillance avérée ou prévisible n'était qu'une simple communication d'éléments factuels, dans la mesure où cette évaluation a été annoncée publiquement comme étant extrêmement technique et juridique.
- 26 La requérante considère que les actes attaqués sont contraignants et constituent des appréciations définitives. Au soutien de cette position, elle mentionne notamment un extrait des actes attaqués, tels qu'ils ont été publiés sur le site Internet de la BCE, selon lequel « [s]uite à l'appréciation de la

défaillance avérée ou prévisible, la BCE a dûment informé le Conseil de résolution unique (CRU), qui a constaté qu'aucune mesure de résolution ne s'imposait, car ce n'était pas dans l'intérêt public pour ces banques » et, « [e]n conséquence, il sera procédé à la liquidation de ces banques suivant les lois de la Lettonie et du Luxembourg respectivement ». Par ces déclarations, la BCE trancherait définitivement la question de la défaillance prévisible ou avérée.

- 27 Permettre un contrôle juridictionnel d'une évaluation de la défaillance avérée ou prévisible uniquement dans le cadre de décisions du CRU irait, selon la requérante, à l'encontre du droit à un recours effectif, notamment dans les cas où l'évaluation de la BCE ne serait pas suivie d'une décision du CRU. En outre, chaque institution de l'Union européenne devrait être responsable de ses actes.
- 28 Quant à la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la BCE, la requérante considère qu'elle repose sur une prémisse erronée.
- 29 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, peuvent seuls être attaqués par une personne physique ou morale, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, les actes produisant des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 9 ; ordonnances du 30 avril 2003, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Commission, T-167/01, EU:T:2003:121, point 46, et du 31 janvier 2006, Schneider Electric/Commission, T-48/03, EU:T:2006:34, point 44).
- 30 Lorsqu'il s'agit d'actes dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases d'une procédure interne, seules constituent, en principe, des actes attaquables les mesures fixant définitivement la position de l'institution au terme de la procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 10, et du 27 juin 1995, Guérin automobiles/Commission, T-186/94, EU:T:1995:114, point 39) et dont l'illégalité pourrait être utilement soulevée dans le cadre d'un recours dirigé contre celle-ci (ordonnance du 31 janvier 2006, Schneider Electric/Commission, T-48/03, EU:T:2006:34, point 45).
- 31 Il n'en serait autrement que si des actes ou des décisions pris au cours de la procédure préparatoire constituaient eux-mêmes le terme ultime d'une procédure spéciale distincte de celle qui doit permettre à l'institution de statuer sur le fond (arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 11, et ordonnance du 9 juin 2004, Camós Grau/Commission, T-96/03, EU:T:2004:172, point 30).
- 32 Par ailleurs, un acte intermédiaire n'est pas susceptible de recours s'il est établi que l'illégalité attachée à cet acte pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision finale dont il constitue un acte d'élaboration. Dans de telles conditions, le recours introduit contre la décision mettant fin à la procédure assurera une protection juridictionnelle suffisante (arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 53 ; voir également, en ce sens, arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 12, et du 24 juin 1986, AKZO Chemie et AKZO Chemie UK/Commission, 53/85, EU:C:1986:256, point 19).
- 33 En l'espèce, il y a lieu de vérifier, en s'attachant à la substance des actes, si les actes attaqués constituent, comme le soutient la BCE, une communication au CRU à la base de l'adoption, par celui-ci, d'un dispositif de résolution ou d'une décision établissant qu'une résolution n'est pas dans l'intérêt public, mais qui ne modifie pas la situation juridique de la requérante en tant que telle.
- 34 Les actes attaqués contiennent une évaluation de défaillance avérée ou prévisible émise par la BCE. Celle-ci n'a aucun pouvoir de décision dans le cadre prévu pour l'adoption d'un dispositif de résolution. En effet, en vertu du considérant 26 du règlement n° 806/2014, bien que la BCE et le CRU doivent être en mesure d'apprécier si un établissement de crédit est en situation de défaillance avérée ou prévisible, il appartient exclusivement au CRU d'apprécier les conditions requises pour une

résolution et d'adopter un dispositif de résolution s'il considère que toutes les conditions sont remplies. En outre, il découle explicitement de l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014 qu'il appartient au CRU d'estimer si les trois conditions prévues à cette disposition sont remplies. Certes, la BCE dispose de la compétence de communiquer une évaluation visant la première condition, à savoir la défaillance avérée ou prévisible, mais il ne s'agit précisément que d'une évaluation, qui ne lie en rien le CRU.

- 35 Il est constant que les évaluations de la défaillance avérée ou prévisible de la requérante et d'ABLV Luxembourg ont été réalisées par la BCE après consultation du CRU.
- 36 Dès lors, les actes attaqués doivent être considérés comme des mesures préparatoires dans la procédure visant à permettre au CRU de prendre une décision quant à la résolution des établissements bancaires en cause et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un recours en annulation.
- 37 Par ailleurs, il y a lieu de constater que la requérante a également introduit un recours contre les décisions adoptées par le CRU à la suite de la communication par la BCE des actes attaqués, sur la base de l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 806/2014, enregistré sous le numéro T-280/18.
- 38 Dès lors, et contrairement à ce que soutient la requérante, les actes attaqués ne sont pas des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE.
- 39 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments soulevés par la requérante.
- 40 Premièrement, contrairement à ce que prétend la requérante, les actes attaqués ne sont nullement des décisions formelles quant aux manquements à ses obligations réglementaires et à celles de sa filiale, mais des évaluations émises par la BCE quant à la défaillance avérée ou prévisible de ces établissements.
- 41 Deuxièmement, l'argument selon lequel une appréciation formelle négative doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel est inopérant eu égard aux éléments indiqués au point 37 ci-dessus.
- 42 Troisièmement, il est erroné de considérer que les actes attaqués exposent les banques à des mesures de résolution qui ne pourraient pas être adoptées en leur absence. En effet, la décision d'adopter de telles mesures appartient entièrement au CRU, tel que cela a été rappelé au point 34 ci-dessus.
- 43 Quatrièmement, l'argument selon lequel les actes attaqués auraient conduit à un transfert massif de responsabilités au CRU est dénué de toute pertinence.
- 44 Cinquièmement, en ce qui concerne la prétendue nécessité de permettre un contrôle juridictionnel de la modification du statut légal des banques par les actes attaqués, il convient de relever, d'une part, que le statut légal des banques n'a pas été modifié par les actes attaqués et, d'autre part, que cet argument est en tout état de cause inopérant eu égard aux éléments indiqués au point 37 ci-dessus.
- 45 Enfin, en réponse au sixième argument de la requérante, il suffit de constater que les actes attaqués n'ont pas fait l'objet d'une publication, mais que la BCE a publié deux communiqués qui ne constituent nullement les actes attaqués. Cet argument est dès lors inopérant.
- 46 Quant à la prétendue équivalence fonctionnelle entre une évaluation de la défaillance avérée ou prévisible et un retrait d'agrément invoquée par la requérante, il convient de noter que, s'il est vrai qu'une telle évaluation peut se fonder sur l'appréciation du fait que les conditions de maintien de l'agrément ne sont plus réunies en vertu de l'article 18, paragraphe 4, sous a), du règlement n° 806/2014, ces deux actes ne sont nullement équivalents. À cet égard, il suffit de constater que les conditions du retrait de l'agrément énumérées à l'article 18 de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et

la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), diffèrent manifestement des considérations sous-tendant l'évaluation de la défaillance avérée ou prévisible, telles qu'elles sont présentées à l'article 18, paragraphe 4, du règlement n° 806/2014.

- 47 En ce qui concerne la prétendue différence de libellé entre la publication sur le site Internet de la BCE et les actes attaqués, il y a lieu de rappeler que, pour déterminer si un acte constitue une décision, il convient de vérifier si, compte tenu de la substance de celui-ci et de l'intention de l'institution qui l'a adopté, cette dernière a définitivement fixé par l'acte examiné, au terme de la phase préliminaire d'examen, sa position sur la mesure dénoncée (voir, par analogie, arrêt du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, EU:C:2008:422, point 46). En l'espèce, pour les raisons indiquées aux points 32 à 36 ci-dessus, il ressort de la substance des actes attaqués qu'il ne s'agit nullement de décisions, mais de mesures préparatoires.
- 48 La constatation de ce que ces évaluations de la défaillance avérée ou prévisible ne constituent qu'une simple évaluation factuelle qui ne produit pas d'effet juridique a d'ailleurs été admise par la requérante elle-même. En effet, le jugement par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 9 mars 2018 mentionne explicitement que « les parties s'accordent à dire que les évaluations et constats faits par la BCE et le CRU dans le cadre du Règlement ne s'imposent pas au tribunal saisi de la présente demande ».
- 49 Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de conclure que les actes attaqués sont des actes préparatoires qui ne modifient pas la situation juridique de la requérante. En effet, ils présentent une évaluation des faits par la BCE quant à la question de la défaillance avérée ou prévisible de la requérante et de sa filiale, qui n'est nullement obligatoire, mais qui constitue la base de l'adoption, par le CRU, de dispositifs de résolution ou de décisions établissant qu'une résolution n'est pas dans l'intérêt public.
- 50 Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de rejeter le recours dans son ensemble comme irrecevable, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la seconde exception d'irrecevabilité invoquée par la BCE.

Sur les dépens

- 51 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 requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la BCE.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

ordonne :

- 1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**
- 2) **ABLV Bank AS est condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que ceux de la Banque centrale européenne (BCE).**

Fait à Luxembourg, le 6 mai 2019.

Le greffier
E. Coulon

Le président
A. M. Collins