



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 64/21

Luxembourg, le 15 avril 2021

Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-911/19
Fédération bancaire française (FBF)/Autorité de contrôle prudentiel et de
résolution (ACPR)

Selon l'avocat général Bobek, la Cour devrait déclarer invalides les orientations sur les modalités de gouvernance et de surveillance des produits bancaires de détail de l'Autorité bancaire européenne

La procédure de renvoi préjudiciel peut être utilisée aux fins de contrôle de la validité d'actes de droit souple de l'Union

En 2007, l'Autorité bancaire européenne (ABE) a émis des orientations sur les modalités de gouvernance et de surveillance des produits bancaires de détail¹. Dans un avis, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (France) a annoncé qu'elle se conformait à ses orientations les rendant ainsi applicables à toutes les institutions financières soumises à son contrôle.

La Fédération bancaire française (FBF) a formé devant le Conseil d'État (France) un recours tendant à l'annulation de l'avis de l'ACPR. La FBF fait valoir que les orientations de l'ABE, que cet avis rend applicables, ne sont pas valides du fait que l'ABE n'avait pas la compétence pour adopter de telles orientations. Dans son ordonnance de renvoi, le Conseil d'État nourrit des doutes quant à la recevabilité et au bien-fondé du moyen tiré de l'invalidité des orientations litigieuses.

Dans ses conclusions de ce jour, **l'avocat général Michal Bobek propose à la Cour de juger que le droit de l'Union autorise à soumettre une demande de décision préjudicielle en appréciation de validité d'actes de l'Union non contraignants (actes de droit souple). Selon lui, elle devrait juger également qu'une fédération professionnelle peut contester, par le biais d'une exception d'illégalité soulevée devant une juridiction nationale conformément aux règles du droit national en matière de qualité pour agir, des orientations destinées aux membres dont elle protège les intérêts et qui peuvent ne pas la concerner directement et individuellement. Enfin, il propose que la Cour juge que les orientations sur les modalités de gouvernance et de surveillance des produits bancaires de détail devraient être déclarées invalides dans la mesure où leur objet et leur contenu ne relèvent pas des actes législatifs visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1093/2010².**

Sur le point de savoir si l'ABE a outrepassé ses compétences

Après avoir examiné la nature des orientations en tant que mesures de l'Union de droit souple et les conséquences en découlant quant au contrôle juridictionnel par la Cour de telles mesures, l'avocat général Bobek observe que, en comparant le champ d'application avec le réel contenu des orientations, il apparaît assez clairement que, au vu de leur base légale, **les orientations litigieuses** vont plus loin que ce qu'autorise le règlement n° 1093/2010. S'agissant des directives spécifiquement citées dans les orientations litigieuses en lien avec le champ d'application de ces dernières, l'avocat général observe qu'il apparaît qu'il existe une nette disparité entre l'objet de ces actes et celui des orientations avec le champ d'application de ces dernières. Alors que ces

¹ Orientations du 22 mars 2016 (EBA/GL/2015/18).

² Règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO 2010, L 331, p. 12).

dernières fixent des « règles » spécifiques portant sur la gouvernance des produits, les premiers ont trait à la gouvernance d'entreprise.

Il en conclut donc que **l'ABE ne pouvait donc pas légalement adopter des orientations relatives à la gouvernance des produits bancaires**. Le fait que les orientations visent à protéger les consommateurs ne modifie pas cette conclusion.

L'avocat général Bobek examine ensuite si le fait que des mesures du type des orientations ne produisent pas d'effet de droit obligatoire implique que la **nature du contrôle** de leur validité devrait être plus indulgente. L'avocat général parvient à la conclusion qu'il est essentiel de faire en sorte que les actes non contraignants adoptés par des agences de l'Union puissent faire l'objet d'un **contrôle juridictionnel normal**, tout du moins s'agissant de leurs compétences, afin que ces agences n'empiètent pas illégalement sur les compétences d'autres organes et institutions de l'Union.

S'agissant du **résultat formel du contrôle de mesures de droit souple**, l'avocat général Bobek expose que, bien que la Cour puisse opter pour une réponse portant sur l'interprétation du droit de l'Union, il lui recommande malgré tout **de se prononcer expressément sur la validité des orientations litigieuses, en dépit de leur nature de mesures de droit souple**.

Sur l'articulation entre les articles 263 et 267 TFUE

En vertu de l'arrêt Foto-Frost³, une juridiction nationale est tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel sur la validité des mesures du droit de l'Union à moins qu'elle estime que les moyens invoqués au soutien de l'invalidité ne sont pas fondés. En vertu de l'arrêt Grimaldi⁴, une juridiction nationale peut demander à la Cour de statuer, à titre préjudiciel, tant sur la validité que sur l'interprétation de tous les actes des institutions de l'Union, sans exception. En vertu de l'arrêt Belgique/Commission⁵, les recours en annulation contre des mesures non contraignantes de l'Union au titre de l'article 263 TFUE sont irrecevables.

L'avocat général Bobek souligne les incohérences logiques réciproques que génèrent ces trois arrêts de la Cour en ce qui concerne des mesures non contraignantes de l'Union. Au vu de leur nature, il est peu sensé de refuser un contrôle juridictionnel de ces actes au titre de l'article 263 TFUE tout en l'autorisant au titre de l'article 267 TFUE. Toutefois, l'avocat général estime que, aussi longtemps qu'il n'y aura pas de protection juridictionnelle effective contre les effets potentiellement préjudiciables de mesures non contraignantes de l'Union au titre de l'article 263 TFUE, présenter, conformément à l'arrêt Grimaldi, une demande de décision préjudicielle sur la validité en vertu de l'article 267 TFUE concernant ces mêmes actes reste le seul moyen par lequel la Cour peut garantir qu'il y a au moins un semblant de système complet de voies de recours offertes par le droit de l'Union.

Cela dit, l'avocat général Bobek estime que l'arrêt Foto-Frost ne s'applique pas à des mesures non contraignantes de l'Union, notamment du fait que l'exigence d'uniformité est, par nature, moins impérative en ce qui concerne de telles mesures. Cela signifie en pratique que, si elle est elle-même habilitée à le faire en vertu du droit national, une juridiction nationale est en droit d'annuler la mesure nationale d'« incorporation » ou de « mise en œuvre » qui a rendu applicable sur son territoire national une mesure de droit souple de l'Union sans être dans l'obligation de saisir au préalable la Cour d'une demande de décision préjudicielle à ce sujet.

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

³ Arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, [314/85](#).

⁴ Arrêt du 13 décembre 1989, Grimaldi, [C-322/88](#).

⁵ Arrêt du 20 février 2018, Belgique/Commission, [C-16/16 P](#).

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.
Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.
Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.