

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Il s'agit d'un nouvel épisode contentieux de l'affrontement qui oppose, au sein du réseau du crédit mutuel, le Crédit Mutuel Arkéa au CM11-CIC. La première de ces entités est une société anonyme rassemblant trois des fédérations régionales du crédit mutuel (Bretagne, Massif central et Sud-ouest). La seconde rassemble onze autres fédérations et elle est majoritaire au conseil d'administration de la confédération nationale du crédit mutuel (CNCM), qui est l'organe central du réseau.

A la différence du premier contentieux dont vous avez eu à connaître dans le cadre de la guerre picrocholine que se livrent le Crédit Mutuel Arkéa et le CM11-CIC¹, nous croyons que vous pourrez retenir votre compétence pour statuer sur le présent recours.

L'origine de la présente affaire réside dans le refus du Crédit Mutuel Arkéa de communiquer à la CNCM un certain nombre d'informations financières. Ce refus est motivé par la circonstance que ces informations comportent des secrets d'affaires que le Crédit Mutuel Arkéa ne veut pas voir divulguer au profit de son adversaire le CM11-CIC, regardé comme un concurrent, lequel tiendrait dans sa main la CNCM.

Ces informations financières sont réclamées par la CNCM en sa qualité d'organe central du réseau du crédit mutuel, afin de lui permettre de présenter à la Banque centrale européenne (BCE) le plan préventif de rétablissement du groupe – qui a pour objet d'anticiper d'éventuelles difficultés en cas de crise financière – et afin de transmettre à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) les informations nécessaires à l'établissement du plan préventif de résolution du groupe – qui doit s'appliquer lorsque les difficultés sont telles qu'elles conduisent à des défaillances bancaires. Ces plans doivent être établis pour l'ensemble du réseau du crédit mutuel sur des bases consolidées. Mais le Crédit Mutuel Arkéa prétend faire fait bande à part – et pour le manifester, il a transmis les informations financières le concernant directement à la BCE et à l'ACPR, sans passer par la CNCM.

La CNCM a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Rennes de conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CJA), c'est-à-dire dans le cadre du référé dit « mesures utiles ». La CNCM demandait qu'il soit enjoint sous astreinte au Crédit Mutuel Arkéa de lui

¹ Voir CE 20 mai 2016, Fédération du Crédit Mutuel de Bretagne et autres, n° 376823, inédite au Recueil.

communiquer les informations financières nécessaires à l'établissement des plans de rétablissement et de résolution sur des bases consolidées. Selon le dernier état de votre jurisprudence (CE section, 5 février 2016, M. B..., n° 393540, 393541, au Recueil), le juge du référé « mesures utiles » peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, toutes mesures que l'urgence justifie, notamment sous forme d'injonctions, à la condition que ces mesures soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ; en raison du caractère subsidiaire de ce référé, il ne peut ordonner une mesure dont les effets pourraient être obtenus sur le fondement des articles L. 521-1 ou L. 521-2 du CJA ; enfin, il ne saurait en principe faire obstacle à aucune décision administrative. En l'occurrence, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté la demande de la CNCM au motif que les conditions d'urgence, d'utilité et d'absence d'opposition sérieuse n'étaient pas réunies.

La CNCM se pourvoit en cassation.

1. Rappelons d'emblée le cadre législatif dans lequel s'inscrit le litige – vous verrez qu'une fois exposé, la plupart des questions posées par l'affaire se résolvent.

L'organisation et le fonctionnement du réseau du crédit mutuel sont encadrés par la loi au moins depuis 1958². Les dispositions pertinentes sont aujourd'hui codifiées au livre cinquième du code monétaire et financier (Comofi), qui comprend, au sein de son titre premier consacré aux prestataires de services bancaires, un chapitre II relatif aux banques mutualistes ou coopératives.

Il résulte de l'article L. 512-55 de ce code que les organes de base composant le réseau du crédit mutuel sont les caisses de crédit mutuel. Ces caisses sont soumises au statut de la coopération et doivent avoir pour objet exclusif le crédit mutuel. Elles doivent constituer entre elles des caisses départementales ou interdépartementales, dites aussi « caisses fédérales », lesquelles doivent constituer entre elles la caisse centrale du crédit mutuel.

A ce réseau financier pyramidal se superpose, en outre, un réseau administratif organisé selon la même logique, dont l'existence est prévue à l'article L. 512-56. En vertu de ses dispositions, les caisses de crédit mutuel doivent en effet adhérer à des fédérations régionales qui doivent elles-mêmes adhérer à la confédération nationale du crédit mutuel – la CNCM. Les statuts de cette dernière, qui est une association, sont approuvés par le ministre chargé de l'économie. C'est la CNCM qui, entre autres, établit et tient à jour la liste des caisses de crédit mutuel³.

Alors même que – ou peut-être parce que – les différentes entités qui constituent le réseau du crédit mutuel ne sont pas placées dans une relation de dépendance capitalistique par rapport à la CNCM, cette dernière est dotée de pouvoirs considérables à leur égard, par l'effet des dispositions de l'article L. 511-30 du Comofi, qui la qualifie d'« organe central » du réseau. Il résulte en effet de l'article L. 511-31 du même code qu'en cette qualité, la CNCM représente les établissements de crédit affiliés à son réseau auprès de la Banque de France et de l'ACPR. Elle doit veiller à la cohésion de ce réseau (*sic*) et au bon fonctionnement des établissements affiliés, en prenant toutes mesures nécessaires afin, notamment, de garantir, pour chacun d'eux comme pour l'ensemble du réseau, leur solvabilité et leur liquidité. L'organe central que constitue la CNCM est également chargé de veiller à l'application des dispositions législatives et réglementaires propres aux établissements affiliés et d'exercer un

² Ordonnance n° 58-966 du 16 octobre 1958 relative à diverses dispositions concernant le Trésor, art. 5.

³ Voir sur ce point les articles R. 512-19 et suivants du Comofi.

contrôle administratif, technique et financier sur leur organisation et leur gestion. Pour l'exercice de ces différentes compétences, la CNCM dispose d'un pouvoir de sanction, précisé à l'article R. 512-24 du code – elle peut prononcer à l'égard d'une caisse un avertissement, un blâme ou la radiation de la liste des caisses de crédit mutuel. Enfin, l'article L. 511-31 dispose que les organes centraux peuvent, lorsque la situation financière des établissements concernés le justifie, et nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, décider la fusion de deux ou plusieurs personnes morales qui leur sont affiliées, la cession de leur fonds de commerce ainsi que leur dissolution. Il s'agit, très clairement, de faire participer les organes centraux à la mission globale de régulation du secteur bancaire, en leur octroyant des missions complémentaires de celles assurées par l'ACPR – cela ressort d'ailleurs nettement des termes mêmes de l'article L. 511-32 du Comofi.

Sans surprise, votre jurisprudence et celle du Tribunal des conflits ont reconnu dans ces pouvoirs particulièrement étendus des prérogatives de puissance publique, confiées à la CNCM pour l'exécution d'une mission de service public (CE assemblée, 2 mai 1975, Fédération régionale des caisses rurales et urbaines du crédit mutuel du Finistère, n° 92417, au Recueil p. 277 ; TC 2 mai 1977, Caisses de crédit mutuel de Cherbourg, d'Avranches, de Valognes et de Picauville, n° 02054, au Recueil p. 668).

Disons un mot, également, des informations et documents dont la CNCM demandait au Crédit Mutuel Arkéa la communication. Il s'agissait tout d'abord des informations financières nécessaires à l'établissement, au moins une fois par an, du plan préventif de rétablissement du groupe constitué par l'ensemble des entités affiliées au réseau du crédit mutuel. En vertu du I de l'article L. 613-35 du Comofi, c'est bien la CNCM, en tant qu'organe central, qui est légalement tenue d'élaborer et de tenir à jour ce plan, valable pour l'ensemble du groupe. Il s'agissait ensuite d'obtenir les informations nécessaires à l'établissement du plan préventif de résolution du groupe. Ce plan, destiné à être mis en œuvre en cas d'insuccès du plan préventif de rétablissement, doit là encore être arrêté à l'échelle de l'ensemble des entités affiliées au réseau du crédit mutuel. En ce qui concerne les établissements bancaires organisés en réseau, il n'est pas établi par leur organe central mais par l'autorité de régulation elle-même, en l'occurrence le collège de résolution de l'ACPR. Toutefois, là encore, la CNCM, en tant qu'organe central, est chargée par la loi de communiquer à l'ACPR les informations nécessaires pour l'ensemble du groupe – cela résulte du V de l'article L. 613-38 du Comofi. En l'occurrence, les informations requises du Crédit Mutuel Arkéa devaient prendre la forme de données portées dans un certain nombre de « maquettes » – c'est-à-dire des tableaux – arrêtés par le Conseil de résolution unique, organe de régulation européen.

Précisons enfin, pour en terminer avec le cadre juridique du litige, qu'aux termes des dispositions du III de l'article L. 511-20 du Comofi : « Les établissements et sociétés de financement affiliés à un réseau et l'organe central au sens de l'article L. 511-31 sont considérés comme faisant partie d'un même groupe pour l'application du présent code ». Au sens du Comofi qu'il s'agit ici d'appliquer, l'ensemble des établissements bancaires et des sociétés de financement affiliés au réseau du crédit mutuel forment, avec la CNCM, un même groupe.

2. Au vu de ce cadre législatif, il nous semble possible de surmonter les différentes questions préalables à l'examen du pourvoi de la CNCM.

Nous en déduisons tout d'abord la compétence de la juridiction administrative, qui n'est au demeurant pas discutée, pour connaître du présent litige – à tout le moins dans le cadre d'une procédure de référé⁴. Pour ne citer qu'un exemple, vous avez admis de statuer sur une demande d'annulation d'une décision prise par le conseil d'administration de la Banque fédérale des banques populaires prononçant le retrait d'un agrément donné au dirigeant d'une caisse régionale affiliée à cet autre réseau mutualiste (CE 30 juin 2010, M. B... et a., n° 314841, aux tables du Recueil). Au cas d'espèce, il nous semble que la demande de la CNCM se rattache au cœur de la mission de service public qui lui incombe, en tant qu'organe central du réseau du crédit mutuel.

Nous croyons par ailleurs que le tribunal administratif était bien compétent pour statuer sur la demande de la CNCM, qui n'entraînait pas dans la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, ni dans celle des cours administratives d'appel.

Enfin la recevabilité de la demande formulée par la CNCM devant le tribunal administratif ne nous paraît pas critiquable à l'aune de votre jurisprudence *Préfet de l'Eure*⁵. Certes, la CNCM dispose d'un pouvoir de sanction, nous l'avons dit, censé lui permettre de faire aboutir ses décisions. Toutefois, d'une part, ce pouvoir est assez mal ajusté puisque l'échelle des sanctions comporte deux mesures trop légères (avertissement, blâme) et une qui pouvait apparaître trop lourde (radiation). D'autre part, eu égard à la situation de conflit ouvert au sein du réseau du crédit mutuel, une sanction n'aurait pas été efficace – il est peu douteux que le Crédit Mutuel Arkéa aurait résisté et contesté, sans pour autant fournir les informations financières demandées.

3. Nous en venons à l'examen des moyens de cassation soulevés par la CNCM.

Les motifs de l'ordonnance attaquée reviennent à placer les deux parties sur un pied d'égalité en droit : bien qu'il ait mentionné les dispositions de l'article L. 511-31 du Comofi, le juge des référés écrit ensuite à propos de la CNCM qu'elle « s'estime légitime et fondée en droit à représenter l'ensemble du groupe Crédit Mutuel auprès des instances de régulation financière », et à propos du Crédit Mutuel Arkéa qu'il « affirme constituer un groupe distinct et indépendant ne pouvant être représenté par la [CNCM], qui ne serait pas indépendante mais contrôlée par son principal concurrent le groupe CM11-CIC ». Le juge des référés a relevé qu'un différend profond opposait ces deux entités à propos de l'interprétation du droit bancaire et du droit de la concurrence et à titre d'illustration, il a cité les multiples actions entreprises par le Crédit Mutuel Arkéa et encore en cours : saisine de l'Autorité de la concurrence, dépôt d'une plainte pour prise illégale d'intérêts, saisine du tribunal de l'Union européenne. Enfin, le juge des référés a retenu le fait que les informations financières demandées par la CNCM avaient été communiquées directement par le Crédit Mutuel Arkéa à la BCE et à l'ACPR.

3.1. La CNCM soulève en cassation des moyens tirés de ce que le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de droit en jugeant que les conditions d'urgence et d'utilité de la mesure demandée n'étaient pas satisfaites.

Nous croyons ces moyens fondés.

⁴ Il suffit que la demande de la CNCM puisse être regardée comme n'étant pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif (voir sur ce point, en dernier lieu, votre décision de section du 5 février 2016 *M. B...*, précitée, n° 393450).

⁵ CE 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, n° 49241, au Recueil p. 583.

Au titre de l'erreur de droit, les motifs de l'ordonnance attaquée révèlent que le juge des référés n'a pas pris la juste mesure des responsabilités dont la CNCM est investie en vertu des dispositions législatives du Comofi. La CNCM participe directement à la mission de service public que constitue la régulation systémique du secteur bancaire, en ce qui concerne les caisses et fédérations appartenant au réseau du crédit mutuel. Et elle assure la représentation de l'ensemble de ce réseau auprès des instances administratives de régulation, Banque centrale et ACPR. Au plan juridique, et tant que le Crédit Mutuel Arkéa demeure affilié au réseau du crédit mutuel, il ne saurait être question à cet égard d'une quelconque forme « d'indépendance » de celui-ci vis-à-vis de la CNCM. En mettant en doute les prérogatives de la CNCM, qui résultent directement de la loi, et en donnant du crédit, au contraire, à leur contestation par le Crédit Mutuel Arkéa, le juge des référés a commis l'erreur de droit que lui reproche le pourvoi – erreur de droit qui nous paraît suffisamment manifeste pour donner lieu à censure, même eu égard à l'office du juge des référés.

La dénaturation des pièces du dossier nous paraît également peu douteuse. Le juge des référés disposait, au terme de l'instruction, de plusieurs courriers émanant de la BCE et de l'ACPR. Ces autorités expriment leur embarras à l'égard de la situation qui prévaut au sein du réseau du crédit mutuel – cela se comprend aisément. Mais elles manifestent aussi l'urgente nécessité d'obtenir de l'organe central, la CNCM, la communication de données consolidées par ses soins pour l'ensemble de ce réseau. Il ressortait ainsi des pièces du dossier que le refus de Crédit Mutuel Arkéa de communiquer à la CNCM les informations demandées faisait obstacle à l'exécution par cette dernière de sa mission de service public – laquelle, s'il est besoin de le rappeler, participe à la prévention des crises systémiques. Or vous jugez régulièrement qu'une mesure demandée au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA et destinée à rétablir les conditions normales de l'exécution d'un service public présente à la fois un caractère d'urgence et d'utilité⁶. En jugeant non remplies les conditions d'urgence et d'utilité, au motif notamment que des données non consolidées avaient été transmises directement par le Crédit Mutuel Arkéa aux instances de régulation, le juge des référés nous paraît avoir entaché son appréciation de ces conditions d'une dénaturation.

3.2. La CNCM soutient aussi que le juge des référés a, entre autres, commis une erreur de droit et insuffisamment motivé sa décision en jugeant que la mesure demandée ne se heurtait à aucune contestation sérieuse.

Nous croyons que ces moyens sont également fondés. A la demande de la CNCM, le Crédit Mutuel Arkéa opposait une argumentation par laquelle il contestait le principe même d'une supervision prudentielle consolidée au niveau du réseau du crédit mutuel. Il faisait également valoir qu'à supposer même qu'une telle supervision puisse être exercée à cette échelle, la situation de concurrence interne au réseau y faisait légalement obstacle, ainsi que la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouvaient, selon lui, les dirigeants de la CNCM. Mais quels que fussent le nombre, le volume et la véhémence des contestations soulevées par le Crédit Mutuel Arkéa, il incombait au juge des référés de les examiner d'un œil critique, au

⁶ Voir par exemple CE 29 juillet 2002, Centre hospitalier d'Armentières, n° 243500, au Recueil ; CE 1^{er} octobre 2007, Agence foncière et technique de la région parisienne, n° 299464 et autres, aux tables du Recueil ; CE 3 février 2010, Commune de Cannes, n° 330184, aux tables du Recueil ; CE 20 février 2013, Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines, n° 364025, aux tables du Recueil sur un autre point.

regard des textes applicables⁷. Et au vu de ces textes, dont nous avons rappelé la substance, il ne fait aucun doute que les contestations du Crédit Mutuel Arkéa étaient dénuées de caractère sérieux, parce que la CNCM, au fond, se bornait à demander l'application pure et simple de la loi. Quelles que soient les gesticulations du Crédit Mutuel Arkéa, la loi confie à la CNCM des prérogatives de puissance publique qui la font participer à la régulation systémique du secteur bancaire, en ce qui concerne l'ensemble des établissements appartenant au réseau du crédit mutuel. Face à une demande dont le bien-fondé résultait directement des textes législatifs applicables, les contestations soulevées par le Crédit Mutuel Arkéa apparaissaient radicalement inopérantes⁸. A dire vrai, face à des dispositions législatives aussi claires, nous croyons que seule une contestation formulée sur le terrain de leur inconvencionnalité ou de leur inconstitutionnalité aurait pu être regardée comme sérieuse. Or aucune contestation de cet ordre n'était formulée en l'espèce.

Pour tenter de faire échec à la cassation de l'ordonnance, le Crédit Mutuel Arkéa présente en défense une demande de substitution de motifs en cassation. Il fait valoir que les mesures demandées par la CNCM auraient des effets irréversibles et ne seraient donc pas au nombre des mesures susceptibles d'être ordonnées sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA, qui ne peuvent être que provisoires. Toutefois, vous admettez de longue date que le juge du référé « mesures utiles » peut enjoindre la communication de documents – non seulement des documents administratifs (voyez par exemple CE 11 mai 1979, Min. c/ M. E..., n° 11551, au Recueil p. 214 ; CE 29 avril 2002, Société Baggerbedrijf de Boer, n° 239466, aux tables du Recueil) mais aussi des documents privés détenus par une personne privée (CE section, 9 juillet 1997, Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction [ANPEEC], n° 163099, au Recueil p. 298).

4. Vous annulerez l'ordonnance attaquée et pourrez régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

Compte tenu de ce que nous avons déjà dit, nous croyons que la demande présentée par la CNCM est utile, urgente et ne se heurte à aucune contestation sérieuse – les pièces produites devant vous, à hauteur de cassation, et que vous pourrez apprécier souverainement une fois devenu juge du fond, le confirment. Les autres conditions posées par votre jurisprudence de section du 5 février 2016 *M. B...*, précitée, qui ne sont pas discutées, sont par ailleurs assurément remplies en l'espèce : la mesure demandée n'aurait pas pu l'être sur le fondement des articles L. 521-1 ou L. 521-2 du CJA et elle n'est de nature à faire obstacle à aucune décision administrative. Vous enjoindrez par conséquent au Crédit Mutuel Arkéa de communiquer à la CNCM les informations demandées.

Une décision de la BCE du 18 novembre 2016 est produite par la CNCM, d'où il ressort que cette dernière doit, dans les deux mois, produire le plan préventif de rétablissement prévu à l'article L. 613-34 du Comofi, couvrant l'ensemble du groupe, y compris le Crédit Mutuel Arkéa. Compte tenu de cette échéance et des délais de lecture et de notification de votre décision, vous ne pourrez laisser au Crédit Mutuel Arkéa plus de 15 jours

⁷ Sur cet office du juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA, voyez CE section, 16 mai 2003, SARL Icomatex, n° 249880, au Recueil – décision rendue à propos d'une demande d'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public mais qu'il y a lieu de transposer, *mutatis mutandis*.

⁸ Et d'autant plus, s'agissant du prétendu obstacle à la demande de la CNCM que constituerait la situation de concurrence au sein du réseau du crédit mutuel, qu'ainsi que le relève la CNCM, sont exclues du champ d'application des dispositions du code de commerce réprimant les pratiques anticoncurrentielles celles qui résultent de l'application d'un texte législatif ou d'un texte réglementaire pris pour son application (article L. 420-4 du code de commerce).

pour s'exécuter à compter de la notification de votre décision. Compte tenu par ailleurs de son attitude d'obstruction systématique, vous assortirez cette injonction d'une astreinte. La CNCM estime qu'il y a lieu de la fixer à 50 000 euros par jour de retard. Il n'est peut-être pas nécessaire d'aller jusque-là. Nous vous proposons de retenir un montant limité à 10 000 euros par jour de retard.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'ordonnance attaquée ;
2. Injonction faite à la société Crédit Mutuel Arkéa de communiquer à la CNCM, d'une part, l'ensemble des données permettant à celle-ci d'établir le plan préventif de rétablissement du groupe sur base consolidée et, d'autre part, les maquettes du Conseil de résolution unique complétées en ce qui le concerne, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard à l'expiration d'un délai de 15 jours à compter de la notification de la décision du Conseil d'Etat ;
3. Mise à la charge la société Crédit Mutuel Arkéa, au bénéfice de la CNCM, d'une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
4. Rejet des conclusions présentées au même titre par la société Crédit Mutuel Arkéa.