

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteur publique

Depuis des années, un conflit oppose, au sein du groupe bancaire Crédit mutuel, le Crédit mutuel Arkéa (CMA) à la Confédération nationale du Crédit mutuel (CNCM), le premier accusant la seconde d'empiéter sur son autonomie en édictant des prescriptions excédant ses prérogatives d'organe central du réseau. Vous-mêmes, comme les juridictions judiciaires et européennes, avez régulièrement été appelés à arbitrer les différends, mais la voie contentieuse n'a, jusqu'à présent, que rarement souri au CMA.

La dernière pomme de discorde est une décision à caractère général relative au renforcement de la cohésion du groupe, adoptée le 2 février 2021, et qui instaure trois types d'obligations nouvelles :

- elle impose aux affiliés et aux groupes régionaux de faire figurer les mots « Crédit mutuel » dans leurs dénominations sociales et commerciales et d'utiliser cette dénomination dans toutes leurs activités commerciales et non commerciales ;
- elle organise un contrôle confédéral de second niveau avant la commercialisation de nouveaux produits et services bancaires ;
- et, enfin, elle soumet à l'autorisation de la CNCM la création de certaines filiales ou l'acquisition de certaines participations dans le capital de sociétés commerciales.

Après un premier tour de piste en juillet 2021, à l'occasion d'une QPC soulevée par le CMA, vous devez vous prononcer, au fond, sur sa demande d'annulation de cette décision.

1. Même si le tableau en a souvent été brossé, il n'est pas inutile de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit ce litige.

Le Crédit mutuel est un groupe bancaire non centralisé, constitué d'un réseau de plus de 2000 caisses locales de crédit mutuel ayant le statut de sociétés coopératives¹. La loi définit, depuis 1958, une organisation pyramidale constituée d'un double réseau, financier et associatif. En vertu de l'article L. 512-55 du CMF, les caisses locales doivent constituer entre elles des caisses fédérales ou interfédérales², lesquelles doivent à leur tour constituer entre elles la

¹ Et régies, à ce titre, par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

² Dénomination utilisée au sein du groupe au lieu de celle de caisse départementale et interdépartementale prévue par la loi.

Caisse centrale du Crédit mutuel. Parallèlement, l'article L. 512-56 leur impose d'adhérer à une fédération régionale, constituée sous la forme associative, chacune de ces fédérations devant elle-même adhérer à la CNCM dont les statuts sont approuvés par le ministre chargé de l'économie.

Au sein de cet ensemble, la société coopérative Crédit mutuel Arkea est une caisse de second niveau, titulaire d'un agrément collectif de la Banque de France, pour elle-même et pour les caisses locales affiliées, comme elle, aux fédérations de Bretagne et du Sud-Ouest. Elle est, par ailleurs, actionnaire de plusieurs filiales non affiliées au réseau du crédit mutuel, exerçant des activités dans les secteurs de la banque, des assurances, de la gestion d'actifs, ou encore de l'immobilier.

La Confédération nationale du Crédit mutuel, qui est une association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901, est aux termes de l'article L. 511-30 du CMF, l'organe central du Crédit mutuel. Cet organe, qui est présent dans chacun des réseaux bancaires mutualistes et coopératifs (Crédit mutuel, Crédit agricole, Banque populaire et Caisse d'épargne³), dispose, en vertu de l'article L. 511-31 du CMF, de pouvoirs étendus qui viennent limiter l'autonomie des entités affiliées au réseau. Il est chargé de les représenter auprès de la Banque de France et de l'ACPR. Il veille à la cohésion du réseau et s'assure du bon fonctionnement des entités affiliées, et prend, à cette fin, toutes mesures nécessaires, notamment pour garantir la liquidité et la solvabilité de chacune d'entre elles comme de l'ensemble du réseau. Il veille à l'application des dispositions législatives et réglementaires propres à ces entités et exerce un contrôle administratif, technique et financier sur leur organisation et leur gestion. Dans le cadre de ces compétences, il peut prendre les sanctions prévues par les textes législatifs et réglementaires qui leur sont propres. Enfin, lorsque la situation financière des entités concernées le justifie, il peut, après en avoir informé l'ACPR, décider la fusion de deux ou plusieurs personnes morales qui lui sont affiliées, la cession totale ou partielle de leur fonds de commerce ainsi que leur dissolution.

L'article L. 512-56 du CMF, propre au Crédit mutuel, précise en outre que la CNCM est chargée de représenter collectivement les caisses de crédit mutuel pour faire valoir leurs droits et intérêts communs, d'exercer un contrôle administratif, technique et financier sur l'organisation et la gestion de chaque caisse de crédit mutuel et de prendre toutes mesures nécessaires au bon fonctionnement du crédit mutuel, notamment en favorisant la création de nouvelles caisses ou en provoquant la suppression de caisses existantes.

Votre jurisprudence et celle du Tribunal des conflits ont reconnu, de longue date, que le législateur avait, en adoptant ces dispositions, entendu confier à la Confédération, bien que celle-ci soit une association de droit privé, l'exécution d'un service public impliquant l'usage de prérogatives de puissance publique (Ass., 2 mai 1975, Fédération régionale des caisses rurales et urbaines du crédit mutuel du Finistère, n° 92417, au rec. ; TC, 2 mai 1977, CNCM c/ Caisses de crédit mutuel de Cherbourg, d'Avranches, de Valognes et de Picauville, n° 2054, au rec. ; TC, 6 novembre 1978, Caisse de crédit mutuel des agents du Trésor public, n° 2086, aux tables), qui participe de la régulation des établissements de crédit (CE, 9 mars 2018, Crédit mutuel Arkea, n° 399413, aux tables sur un autre point).

³ Ces deux derniers réseaux disposant d'un organe central commun.

A l'occasion d'une QPC soulevée dans le cadre du présent litige, le CMA a critiqué, sous le prisme d'un grief d'incompétence négative affectant la liberté d'entreprendre, le droit de propriété et la liberté contractuelle des affiliés du réseau Crédit mutuel, l'imprécision des termes « cohésion », « bon fonctionnement » et « toutes mesures nécessaires » utilisés par le législateur pour définir, aux articles L. 511-31 et L. 512-26 du CMF, les prérogatives de l'organe central et les motifs susceptibles de justifier son intervention. Par votre décision du 20 juillet 2021, vous avez refusé de transmettre cette QPC au Conseil constitutionnel, en précisant que les pouvoirs confiés par le législateur à la CNCM l'étaient à seule fin de garantir la stabilité du système financier et la protection des déposants, sociétaires et investisseurs. Vous avez ainsi apprécié la portée des dispositions critiquées, indéniablement formulées en termes très généraux, à l'aune de l'ensemble des dispositions législatives pertinentes relatives aux groupes bancaires mutualistes et coopératifs. Alors que l'article L. 511-20 du CMF assimile les entités affiliées à un réseau et leur organe central à un groupe, pour l'application des dispositions de ce code, les pouvoirs confiés à la CNCM sont destinés à lui permettre, en dépit de l'absence de liens de dépendance capitalistique de ses affiliés, de participer à la mise en œuvre, au sein du réseau placé sous son contrôle, des règles générales du CMF applicables aux groupes bancaires et des règles spécifiques au crédit mutuel. Ces prérogatives, complémentaires de ceux des autorités de régulation – ACPR et BCE -, ne sauraient lui conférer, en revanche, des pouvoirs équivalents à ceux d'une société mère d'un groupe bancaire capitalistique dans les domaines qui ne sont pas soumis à la régulation⁴.

2. C'est à la lumière de ces précisions que vous devez, au préalable, vous prononcer sur votre compétence pour connaître de la décision attaquée.

Vous le savez, s'agissant d'un acte pris par un organisme de droit privé, la compétence de la juridiction administrative ne peut être retenue qu'à la double condition que cette décision ait été prise dans le cadre de la mission de service public confiée à la CNCM et qu'elle implique l'usage de prérogatives de puissance publique⁵.

Il ne fait aucun doute que les dispositions du titre II, relatives à l'organisation d'un contrôle confédéral portant sur les risques et la conformité à la réglementation des produits et services bancaires distribués par les affiliés, de même que les dispositions du titre III, qui instaurent un dispositif d'autorisation préalable à la création de filiales ou à l'acquisition de participations, se rattachent à la mission de régulation dévolue à l'organe central.

La question est moins évidente pour les dispositions du titre I, relatives à la dénomination sociale et commerciale des affiliés et des groupes régionaux et à son utilisation dans le cadre

⁴ Sauf si une disposition législative expresse le prévoyait.

⁵ A propos des missions des organes centraux des réseaux du crédit mutuel, ou des banques populaires et des caisses d'épargne, relèvent notamment de la compétence judiciaire le refus de proposer une candidature en qualité de membre du directoire (TC, 19 novembre 2007, Renucci, n° 3628, au rec.), une circulaire relative aux élections des membres des organes de surveillance des caisses affiliées (TC, 12 janvier 1992, Ray, n° 02674, au rec.), la définition des modalités d'usage de la marque « Crédit mutuel » (20 mai 2016, Fédération du Crédit mutuel de Bretagne et autres, n° 376823, inédit), ou encore de la négociation par la CNCM, en tant qu'organisation professionnelle représentatives des employeurs du Crédit mutuel de conventions et accords de branche applicables à l'ensemble des caisses (CE, 9 mars 2018, n° 399413, préc.).

de leurs activités. A l'inverse d'un précédent du 20 mai 2016 (Fédération du Crédit mutuel de Bretagne et autres, n° 376823, inédit), vous n'êtes pas, ici, en présence d'une règle édictée par la CNCM en sa qualité propriétaire de la marque « Crédit mutuel », qui relèverait des dispositions de l'article L. 716-3 du code de la propriété intellectuelle, définissant un bloc de compétence en faveur des juridictions judiciaires. En effet, la décision attaquée n'a pas pour objet de protéger la marque « Crédit mutuel » en en définissant les modalités d'usage, mais d'imposer son utilisation aux affiliés afin d'affirmer explicitement, vis-à-vis de l'extérieur, leur appartenance au groupe Crédit mutuel. Il n'en demeure pas moins qu'un tel objectif se rattache plus aisément à la définition d'une stratégie commerciale et à la construction d'une identité institutionnelle qu'à une quelconque mission de service public.

Il nous semble toutefois possible de retenir votre compétence. La règle nouvelle est expressément justifiée par la nécessité d'informer les clients et sociétaires de l'appartenance de l'entité concernée au périmètre mutualiste du groupe et par la nécessité, pour les groupes régionaux, de faire état, en toute transparence de la nature de leur agrément bancaire, lequel découle de leur appartenance au groupe Crédit mutuel. Ce dernier argument fait écho aux dispositions du second alinéa de l'article L. 511-8 du CMF, interdisant à un établissement de crédit de laisser entendre qu'il appartient à une catégorie autre que celle au titre de laquelle il a obtenu son agrément ou de créer une confusion sur ce point. Rappelons, en effet, que ces établissements sont agréés en qualité de banque, de banque mutualiste ou coopérative, d'établissement de crédit spécialisé, d'établissement de crédit et d'investissement ou de caisse de crédit municipal, la spécialité de l'agrément s'expliquant par le fait que ces catégories ne sont pas autorisées, comme le prévoit l'article L. 511-9, à réaliser les mêmes opérations de banque. Plus largement, la règle litigieuse est conçue comme un outil de protection des clients et des investisseurs, ce qui participe bien des objectifs de la régulation du secteur bancaire, la question de l'adéquation de la règle à l'objectif relevant, en aval, de l'appréciation du bien-fondé de la décision attaquée.

3. Passons donc à l'examen des moyens soulevés par le CMA contre celle-ci.

3.1. Le titre 1, relatif à la dénomination des entités du groupe Crédit mutuel, comprend trois articles. L'article 2 prévoit que les dénominations sociale et commerciale des caisses de crédit mutuel, des affiliés non mutualistes – c'est-à-dire, à l'heure actuelle la seule Banque fédérative du Crédit mutuel – et des fédérations doivent comprendre les mots « Crédit mutuel », ces entités étant également tenues de faire référence à leur appartenance au Crédit mutuel dans leurs activités commerciales et non commerciales, leur publicité, leurs activités de parrainage et leur communication. L'article 3 institue des règles équivalentes pour les cinq groupes régionaux, parmi lesquels figure le CMA⁶. Quant à l'article 4, il soumet à l'autorisation préalable de la CNCM les décisions relatives aux dénominations sociales et

⁶ Ces groupes régionaux sont définis par les statuts confédéraux comme s'entendant d'une ou plusieurs fédérations auxquelles une même caisse fédérale adhère et qui incluent, outre cette caisse fédérale, les caisses locales et régionales adhérant aux dites fédérations, les établissements de crédit et sociétés de financement affiliés à la Confédération conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 512-19 du CMF, et contrôlés par ladite caisse fédérale ainsi que les autres filiales desdites caisses.

Outre le CMA, les groupes régionaux comprennent le Crédit Mutuel Alliance Fédérale (majoritaire au sein de la CNCM), le Crédit Mutuel Maine-Anjou et Basse-Normandie, le Crédit Mutuel Nord Europe et le Crédit Mutuel Océan.

commerciales des caisses, affiliés non-mutualistes, fédérations, groupes régionaux mais aussi de toute autre structure créée par les caisses ou les fédérations.

Très concrètement, il en résulte que la société requérante ne peut plus utiliser la dénomination « Arkea » sans y adjoindre les mots « Crédit mutuel » pour les besoins de son activité et de sa communication vis-à-vis de l'extérieur.

Nous vous proposons de faire droit au moyen tiré de ce que la CNCM ne pouvait légalement, au titre des missions qui lui sont dévolues par les articles L. 511-31 et L. 512-56 du CMF, contraindre les caisses dans le choix de leurs dénominations sociale et commerciale.

Relevons, à titre préalable, que l'harmonisation des dénominations au sein d'un réseau bancaire mutualiste n'est impliquée par aucune disposition du CMF. L'article L. 511-8, que nous avons mentionné tout à l'heure, peut conduire à exclure une dénomination qui laisserait entendre au public qu'une caisse de crédit mutuel a obtenu son agrément en tant que banque « classique » par exemple, mais n'interdit pas, en sens inverse, d'adopter une dénomination neutre. Quant à l'article R. 512-23 du CMF, qui réserve aux seules caisses affiliées à la CNCM la faculté se prévaloir de l'appellation de « Caisse de crédit mutuel », de faire figurer cette appellation dans leur dénomination, leur raison sociale ou leur publicité, et de l'utiliser d'une manière quelconque dans leur activité, il est uniquement destinée à protéger cette appellation – distincte de la marque « Crédit mutuel » - en interdisant l'usage par des tiers, mais ne contraint pas les affiliés dans le choix de leurs dénominations.

La CNCM pouvait-elle, dans le seul objectif d'assurer la cohésion du réseau, imposer une telle obligation ?

Pour y répondre, il vous faut vous interroger sur la nature du contrôle que devez exercer sur les décisions de la CNCM dont la teneur n'est pas directement déterminée par le CMF. Votre décision d'Assemblée de 1975, *Fédération régionale des caisses rurales et urbaines du Finistère* (n° 92417) fait état, à ce titre, de la nécessité de concilier les responsabilités de la Confédération avec les droits des sociétaires – auquel G. Guillaume, dans ses conclusions, faisait référence sous le pavillon du principe d'autonomie des Caisses, qualifié de principe général du droit reconnu par les textes applicables. Il en déduisait que la CNCM ne saurait imposer aux caisses des règles qu'elle estimerait opportunes ou même utiles, la loi ne lui ayant confié que le pouvoir d'édicter les mesures « nécessaires ». On retrouve, expressément, cet impératif de conciliation avec la liberté des caisses, en l'occurrence de fixer leurs statuts, dans la décision d'Assemblée du 19 mai 1985 censurant le refus de la CNCM d'affilier la caisse du crédit mutuel du syndicat chrétien des agents du Trésor (n° 23082, au rec.).

Reflète du renforcement régulier des pouvoirs des organes centraux des groupes mutualistes depuis l'adoption de la loi bancaire de 1984, vous n'avez, en revanche plus été confrontés à cet exercice de conciliation à l'occasion des décisions rendues en 2016 et 2018, soit que les règles édictées se déduisaient directement de la loi – s'agissant, par exemple, du pouvoir de la CNCM d'établir un plan préventif de rétablissement et de résolution à l'échelle du groupe (13 décembre 2016-, n° 403418), d'exercer un contrôle sur les filiales des caisses, de déterminer la circonscription territoriale de celles-ci ou d'instituer des mécanismes de solidarité contraignants (9 mars 2018, n° 405047) -, soit qu'elles se déduisaient des règles

précédemment édictées par la CNCM – s’agissant de la faculté de prévoir, à titre de sanction, le retrait de l’agrément accordé au directeur d’une caisse en cas de méconnaissance de ces règles (idem).

Pour notre part, nous sommes d’avis que l’exercice de conciliation qui vous incombe et le maniement de la condition légale de « nécessité » n’impose pas, comme condition de la légalité des décisions réglementaires de la CNCM, que la contrainte exercée sur les caisses soit « indispensable » pour atteindre les objectifs fixés par la régulation, au sens où il n’existerait aucune alternative, mais qu’elles soient à la fois adéquates, c’est-à-dire de nature à atteindre cet objectif, et proportionnées à celui-ci.

En l’occurrence, nous ne pensons pas, à l’inverse de la CNCM, que l’harmonisation des dénominations des entités affiliées constitue une garantie « primordiale » pour les futurs clients du groupe permettant de les alerter sur l’appartenance de l’établissement concerné au réseau du Crédit mutuel, uni par un mécanisme de solidarité, et impliquant le respect des règles collectives mises en œuvre par la Confédération.

Nous ne sommes, d’abord, pas certaine que cette affirmation soit tout à fait exacte dans la mesure où l’utilisation de la marque « Crédit mutuel » n’est pas - c’était d’ailleurs l’objet du litige ayant donné lieu à votre décision du 20 mai 2016 -, interdite aux filiales des caisses, qui ne sont pas affiliées au réseau et ne sont qu’indirectement soumises aux règles édictées par la CNCM, qui n’ont pas nécessairement la qualité d’établissement de crédit, et ne sont, par ailleurs, pas couvertes par le mécanisme de solidarité financière unissant les affiliés – quand bien même certaines d’entre elles seraient incluses dans le périmètre de surveillance sur base consolidée de la BCE. De ce fait, et s’agissant des caisses affiliées au réseau, c’est plutôt l’appellation « Caisse de crédit mutuel », protégée par l’article R. 512-23 du CMF, qui permettrait de mieux informer le client.

Quoi qu’il en soit, s’agissant des affiliés, seuls concernés par les règles en cause, si l’harmonisation des dénominations est utile en ce qu’elle permet de signaler l’appartenance au groupe Crédit mutuel, ce qui est de nature à rassurer les clients et investisseurs, compte tenu de la puissance financière du groupe, elle ne change rien, en elle-même, au niveau de protection dont ils bénéficient, qui découle, exclusivement, du mécanisme de solidarité financière interne au réseau. Cette exigence de transparence nous semble mieux à même d’être assurée par les informations, plus explicites, communiquées aux sociétaires, lors de la souscription de parts dans le capital des caisses ou lors de l’achat de nouveaux produits et services. On relèvera, à cet égard, que la requérante ne critique pas le premier paragraphe de l’article 5 de la décision, qui prévoit que les dénominations des services et produits énumérés en annexe et distribués par les caisses ou les affiliés non-mutualistes ou, à défaut, la documentation associée à ces services et les moyens de paiement mis à disposition des sociétaires doivent faire référence, de manière transparente, à l’appartenance au groupe Crédit mutuel.

Si l’on peut comprendre l’agacement de la CNCM devant une communication institutionnelle du CMA qui tend à gommer son appartenance au groupe Crédit mutuel, et s’il nous semble qu’elle pourrait prendre les mesures nécessaires, dans l’hypothèse d’une communication faisant trompeusement état d’une indépendance, nous ne pensons pas qu’elle puisse

contraindre ses affiliés à utiliser la marque du groupe dans leurs dénominations sociales et commerciales. Il est parfaitement naturel, pour une société mère d'un groupe bancaire capitaliste, d'imposer un tel usage aux filiales qu'elle contrôle, mais une telle obligation est trop éloignée des objectifs de la mission de service public dévolue à la CNCM pour justifier pas qu'elle en fasse de même. Et l'on relèvera, même si cela n'est, bien sûr, pas déterminant, que l'usage de dénominations commerciales ne comportant pas le nom du groupe peut être observé au sein, notamment, du réseau des banques populaires, sans que l'organe central ne s'en émeuve.

Nous vous proposons donc de faire droit au moyen soulevé, ce qui entraîne l'annulation des articles 2 et 3 de la décision attaquée.

L'article 4, qui soumet à l'autorisation préalable de la Confédération les décisions des affiliés relatives aux dénominations sociales, non seulement des caisses, des fédérations et des groupes régionaux mais aussi de toute structure créée par ces dernières – ce qui peut donc inclure une filiale - nous semble, en revanche, divisible des autres dispositions du titre I. Il a certainement été conçu comme un moyen d'assurer le respect des articles précédents, et vous pourriez donc envisager son annulation par voie de conséquence. Mais la volonté de contrôler la dénomination des entités du groupe peut se concevoir indépendamment de l'obligation d'usage des termes « Crédit mutuel ».

Curieusement, à la différence des articles précédents, la requérante ne soulève pas de moyen contre le principe même de l'autorisation préalable, s'agissant des dénominations des établissements affiliés et des groupes régionaux.

Elle soutient, d'abord, que l'article 4 est illégal en ce qu'il impose un contrôle de la dénomination des filiales des caisses alors qu'à la différence des affiliés, celles-ci ne sont pas soumises au contrôle de la CNCM et que la décision ne leur impose aucune contrainte en la matière. La CNCM explique, dans son mémoire en défense, qu'il s'agit de contrôler si la dénomination envisagée ne porte pas atteinte à la cohésion du groupe, par exemple, dans l'hypothèse où une caisse fédérale – par exemple CMA - déciderait de créer une filiale exerçant une activité bancaire sur le territoire rattaché à une autre caisse fédérale- par exemple Crédit mutuel Nord Europe -, en lui donnant un nom – par exemple Crédit mutuel Nord Pas de Calais - susceptible de créer la confusion entre le réseau de la filiale et le réseau mutualiste. L'hypothèse avancée nous paraît, à dire vrai, peu plausible, et le dispositif d'autorisation, très contraignant, ne nous semble pas nécessaire alors qu'un mécanisme de contrôle *a posteriori* apparaît suffisant pour protéger le fonctionnement du réseau coopératif et les intérêts des clients.

La requérante soutient, ensuite, que l'article 4 est illégal en ce qu'il impose de communiquer la représentation graphique de la dénomination envisagée, ce qui, selon elle, ne pourrait se justifier qu'à des fins de protection de la marque « Crédit mutuel », ce qui n'entre pas dans les prérogatives de la CNCM en sa qualité d'organe central. Ce moyen nous semble, comme le précédent, fondé, une telle communication n'apparaissant pas nécessaire, fût-ce pour les besoins d'un simple contrôle *a priori*.

Vous pourrez écarter, en revanche, le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs de clarté et d'intelligibilité de la norme, qui, sur le fond, s'apparente davantage à un moyen d'incompétence négative. Si la requérante reproche à la Confédération de n'avoir pas défini les modalités d'application du dispositif, les règles édictées se suffisent à elles-mêmes, notamment en ce qui concerne l'acquisition d'une décision implicite, la règle « silence vaut acceptation » codifiée à l'article L. 231-1 du CRPA étant applicable à la CNCM en vertu de l'article L. 100-3 du même code.

Si vous nous suivez, vous n'annulez donc l'article 4 qu'en tant seulement qu'il instaure un régime d'autorisation pour les dénominations des structures créées par les affiliés et qu'il impose de transmettre la représentation graphique de la dénomination à l'appui de la demande d'autorisation.

3.2. Passons à l'examen du titre 2, relatif aux obligations préalables à la commercialisation de produits ou services bancaires ou financiers.

L'article 5 prévoit, à son troisième paragraphe que les caisses et les affiliés non mutualistes doivent s'assurer, par leurs processus internes, du respect des dispositions légales et réglementaires applicables à leurs activités et au groupe Crédit mutuel, en appréciant, notamment, les risques induits par le nouveau produit au niveau du groupe régional concerné et au niveau du groupe Crédit mutuel et l'impact potentiel de sa distribution sur la réputation et l'image du groupe. Il prévoit, par ailleurs, que la Confédération exerce un contrôle de second niveau portant sur le processus suivi par les affiliés et sur les conclusions auxquelles elles sont parvenues. L'article 6 prévoit qu'en cas de manquement aux principes énoncés à l'article 5, le directeur général de la Confédération peut mettre en demeure l'affilié concerné de s'y conformer, ou, en l'absence d'adaptation possible, en interdire la commercialisation.

La requérante ne critique pas le principe d'un contrôle confédéral de second niveau en tant que celui-ci porte sur le processus d'évaluation des risques suivi par les affiliés, mais en tant qu'il porte sur les conclusions que ceux-ci peuvent en tirer. Selon elle, la réglementation prudentielle confie le contrôle de conformité des produits à l'établissement de crédit agréé, et non pas à l'organe central.

Toutefois, cette critique, développée sur le seul terrain de la compétence de la CNCM, ne nous convainc pas, dès lors que l'exercice d'un contrôle de second niveau, assorti d'un droit de veto, qui répond à l'objectif de protection des intérêts des clients et de garantie de la stabilité financière du réseau, nous semble directement découler de la mission de contrôle administratif, technique et financier exercée par la CNCM sur l'organisation et la gestion de chaque caisse de crédit mutuel, qui n'est pas limitée à l'exercice d'un contrôle *a posteriori* et qui vient en complément des dispositifs de contrôle interne de premier niveau. On relèvera, en outre, qu'en cas de surveillance du groupe sur une base consolidée, la réglementation prudentielle dote l'organe central de prérogatives en matière d'organisation des procédures de contrôle interne des établissements qui lui sont rattachés, ce qui nous semble suffisant pour fonder le dispositif en cause.

La requérante soutient, par ailleurs, que la Confédération ne pouvait légalement intégrer dans le contrôle de conformité incombant aux établissements de crédits affiliés, l'appréciation de l'impact potentiel de la distribution de nouveaux produits sur l'image du groupe.

Nous pensons que cette critique peut être neutralisée. Il est vrai que la référence à « l'image » du groupe est vague et ne s'appuie sur aucun texte. Mais il nous semble que ce contrôle se confond avec celui des risques d'atteinte à la réputation, lequel est, pour sa part, expressément prévu par la réglementation prudentielle, et plus précisément, à l'article 10 de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne, qui transpose la directive 2013/36/UE du 26 juin 2013. Et il est, à l'évidence, nécessaire de prendre en compte un tel risque non seulement au niveau de l'établissement de crédit agréé, mais aussi au niveau du groupe bancaire auquel il appartient lorsque celui-ci fait l'objet d'une surveillance sur base consolidée.

Vous pourrez, par ailleurs, écarter le moyen dirigé contre l'article 6 de la décision attaquée, contesté en tant qu'il mettrait en place un dispositif de sanction illégal, dans la mesure où le dispositif en cause ne constitue pas un mécanisme répressif. En tout état de cause, vous avez admis, dans votre décision de 2018 (n° 399413, aux tables sur ce point), que la CNCM peut prévoir des sanctions administratives en rapport, par leur objet et leur nature, avec la réglementation qu'elle est compétente pour édicter.

3.2. Venons-en à l'examen du titre 3, relatif aux filiales et participations.

L'article 8 de la décision soumet à une procédure d'autorisation préalable deux types d'opérations réalisés par les entités affiliées : (i) les opérations significatives soumises à autorisation par les autorités de supervision – ACPR et BCE -, d'une part, et (ii) certaines créations de filiale ou prises de participation dans des sociétés commerciales.

3.3.1. Pour les opérations significatives, il est prévu que la Confédération puisse, au terme d'une procédure formalisée, décider de ne pas transmettre la demande d'autorisation à l'autorité de supervision, après évaluation de sa conformité aux dispositions légales et réglementaires applicables, de ses impacts financier et prudentiel et des risques induits au niveau du groupe régional concerné et du groupe Crédit mutuel, de l'impact potentiel sur la réputation et l'image du Crédit mutuel et de l'applicabilité de la réglementation sur les informations privilégiées. Les opérations concernées sont celles qui sont visées par trois arrêtés du 4 août 2016, pris pour l'application des articles L. 511-12-2 et L. 511-2 du CMF, qui comprennent, en substance, l'ouverture de succursales ou la prise de participations qualifiées hors de l'espace économique européen ou conduisant à dépasser certains seuils de contrôle ou d'augmentation de l'exposition au risque.

La requérante soutient que ces dispositions sont illégales dès lors que la réglementation bancaire donne aux autorités de régulation une compétence exclusive pour évaluer les effets des opérations significatives, de sorte que la Confédération serait en situation de compétence liée pour leur transmettre les notifications qui lui sont adressées par ses affiliés.

Cette thèse, qui voudrait faire de la CNCM central une simple courroie de transmission entre les affiliés et les autorités de supervision ne nous convainc pas.

De manière générale, l'exercice d'une compétence par l'autorité de régulation n'exclut pas l'intervention, complémentaire, de l'organe central. La compétence dévolue à l'ACPR pour apprécier le respect des conditions d'honorabilité, de compétence et d'expérience des dirigeants des établissements de crédit n'empêche pas, par exemple, l'organe central de soumettre une telle nomination à son agrément préalable (impl., 30 juin 2010, M. Bousquet, n° 314842, aux tables ; 9 mars 2018, Crédit mutuel Arkea, n° 409634, inédit). La CNCM prend également l'exemple de la complémentarité entre la délivrance de l'agrément bancaire, qui incombe à la BCE et l'inscription sur la liste des caisses de crédit mutuel qui lui est dévolue (art. R. 212-21 du CMF).

Au cas particulier, le dispositif prévu ne se substitue pas à l'autorisation des autorités de supervision : il s'agit simplement, pour la Confédération, d'exercer un rôle de filtre avant transmission à l'ACPR. La réglementation ne l'interdit pas et invite plutôt à retenir une conclusion inverse de celle de la requérante : l'obligation de notification par l'intermédiaire de l'organe central, expressément prévue par les arrêtés de 2016, n'a pas vraiment de sens si elle ne permet pas à celui-ci d'exercer un contrôle préalable sur les opérations notifiées, et, notamment, de leur impact sur la stabilité du réseau. Cette exigence fait directement écho aux prescriptions découlant de la réglementation prudentielle européenne, et notamment, s'agissant d'opérations ayant une incidence sur les exigences prudentielles applicables à l'ensemble du groupe, à l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 575/2013 du 26 juin 2013 qui subordonne la supervision sur base consolidée à l'exigence que la direction de l'organe central soit habilitée à donner des instructions à la direction des établissements affiliés.

3.3.2. S'agissant de la création de filiale ou prise de participation dans une société commerciale, l'article 8 de la décision les soumet à un régime d'autorisation semblable au précédent, lorsque la filiale ou la société cible exerce, ou a vocation à exercer une activité sous la dénomination Crédit mutuel.

Ce type de prise de participations est régi par l'article 89 du règlement n° 575/2013 du 26 mars 2013 qui les soumet, en cas de dépassement de certains seuils, soit à une pondération des risques supérieure pour le calcul des exigences de fonds propres soit à une interdiction, au choix de l'autorité nationale. La requérante soutient que l'ACPR a fait le choix de l'interdiction, de sorte que ces opérations feraient l'objet, sous réserve des seuils prévus, d'un régime de liberté, que la Confédération ne saurait remettre en cause. Cette affirmation est erronée, l'ACPR ayant, au contraire, fait le choix de la pondération des risques⁷. Nous ne pensons donc pas possible d'affirmer, comme le fait la requérante, que les opérations visées par la décision seraient, par construction, sans incidence sur la stabilité financière du groupe Crédit mutuel. Dès lors qu'un tel risque existe, celui-ci nous semble justifier l'intervention préalable de l'organe confédéral. Si l'on peut s'interroger quant au fait que ce risque soit celui qui ait effectivement motivé l'édiction de la règle critiquée, puisque l'on ne voit pas, si tel était le cas, pourquoi l'exigence serait limitée aux cibles ayant vocation à utiliser la dénomination du Crédit mutuel, la requête ne formule pas de critique sous cet angle. Au demeurant, ce ciblage peut s'expliquer par le risque spécifique de réputation pour le groupe

⁷ Décision 2018-C-84, en vigueur à la date de la décision attaquée, depuis remplacée, dans le même sens, par la décision n° 2021-C-23 du 28 juin 2021.

qui résulterait d'une telle prise de participation, même si les explications de la CNCM à ce sujet ne s'embarrassent pas de précisions.

3.4. Reste, pour finir, les critiques dirigées contre le titre IV de la décision, qui instaure des mesures transitoires.

Si vous nous suivez pour annuler les dispositions des articles 2 et 3 de la décision, vous annulerez, par voie de conséquence son article 10, qui prévoit un délai de trois mois pour la mise en conformité des dénominations sociale et commerciale des affiliés.

L'article 11 porte sur le traitement des produits et services bancaires et financiers existants, dont la liste doit être transmise à la Confédération afin que celle-ci procède au contrôle de second niveau prévu par l'article 4, et, le cas échéant, en demande la mise en conformité. Contrairement à la requérante, nous n'y voyons pas d'atteinte au principe de non-rétroactivité : cet article ne peut, à l'évidence, impliquer un rappel de produits déjà vendus à la clientèle en cas de découverte d'une non-conformité, mais uniquement la mise en conformité, pour l'avenir, c'est-à-dire pour les nouveaux « exemplaires » vendus, de la gamme de produits ou services en cause.

Nous vous proposons, également d'écarter les moyens dirigés contre le Préambule de la décision, qui se borne à en exposer les motifs, sans effet notable sur la situation des entités concernées du groupe Crédit mutuel.

PCMNC à l'annulation des articles 2, 3 et 10 de la décision attaquée, ainsi que son article 4, en tant qu'il soumet à autorisation préalable les décisions relatives aux dénominations des structures créées par les caisses ou les fédérations et en tant que la demande d'autorisation doit comporter la représentation graphique de la dénomination envisagée, au rejet du surplus de la requête et au rejet des conclusions présentées par la CNCM sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.