



24.6.2019

## COMMUNICATION AUX MEMBRES

**Objet: Pétition n° 0731/2017, présentée par Francisco Ventura San Juan, de nationalité espagnole, sur ses investissements dans des actions de Banco Popular**

### 1. Résumé de la pétition

Le pétitionnaire se plaint qu'en juin 2017, il a acheté plusieurs actions de Banco Popular, qui a par la suite fait faillite et a été racheté par Banco de Santander, ce qui signifie que ses actions ont perdu leur valeur.

### 2. Recevabilité

Déclarée recevable le 30 novembre 2017. La Commission a été invitée à fournir des informations (article 216, paragraphe 6, du règlement).

### 3. Réponse de la Commission, reçue le 28 mars 2018

Le pétitionnaire est un citoyen espagnol qui a investi dans des actions de Banco Popular Español S. A. (BPE), qui a été mise en résolution en juin 2017. Concrètement, les affirmations du pétitionnaire sont les suivantes:

a) absence de notification et d'informations: le pétitionnaire n'a pas été notifié personnellement de la dépréciation de ses actions et n'a été informé de la résolution qu'au travers des médias;

b) Indemnisation des pertes le pétitionnaire demande au Parlement européen d'enjoindre les institutions européennes de compenser la totalité des pertes économiques dont il a été victime en conséquence de la dépréciation de ses actions;

c) Violation du droit à la propriété le pétitionnaire affirme que son droit à la propriété inscrit à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) a été violé.

## Observations de la Commission

À titre d'observation liminaire, la Commission fait remarquer que certains problèmes soulevés par le pétitionnaire font actuellement l'objet de contentieux dans les tribunaux de l'Union, où plusieurs actions ont été intentées à l'encontre du Conseil de résolution unique (CRU) et de la Commission.

### a) Absence de notification et d'informations

Comme l'indique l'article 41, paragraphe 2, de la CDFUE, le droit à une bonne administration comporte, *entre autres*, le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise. La décision de résolution et les pouvoirs de dévalorisation et de conversion ne visaient aucun individu en particulier, ni les détenteurs d'actions ni les porteurs d'obligations. L'usage de ces pouvoirs concernait des catégories de titres identifiés uniquement par leur numéro ISIN et leur valeur nominale en euros. Ces titres représentaient des actions du capital de BPE et des obligations en circulation de fonds propres additionnels de catégorie 1 et de fonds propres complémentaires. L'action de dépréciation et de conversion de ces instruments de fonds propres n'était pas une décision prise au regard de la situation juridique de personnes ou d'entreprises, mais une décision *ad rem* liée au statut de ces instruments, indépendamment de leurs détenteurs.

De plus, même si l'usage des pouvoirs de résolution était considéré comme une mesure affectant des individus, en vertu de l'article 51, paragraphe 2, de la CDFUE, des restrictions peuvent être apportées aux droits fondamentaux, y compris le droit d'être entendu, à condition que ces restrictions répondent à des objectifs d'intérêt général et ne constituent pas, par rapport à l'objectif poursuivi, une intervention démesurée. Dans le contexte de la résolution, le choix des colégislateurs de l'Union de ne pas notifier préalablement les actionnaires et les créanciers de l'adoption d'une décision de résolution est nécessaire et adapté aux objectifs poursuivis. L'article 18, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 806/2014<sup>1</sup> (sur le mécanisme de résolution unique) limite à vingt-quatre heures maximum la période dont dispose la Commission pour approuver le dispositif de résolution proposé par le CRU. Cette brève période exclut nécessairement tout processus de consultation qui compromettrait la rapidité de réaction exigée par les autorités de résolution. Suspendre les procédures de résolution pour demander leur avis aux détenteurs d'actions et d'obligations saperait également l'objectif visé de garantie de la stabilité financière dans l'ensemble de l'Union. Le délai que générerait l'octroi au pétitionnaire du droit de notification préalable mettrait en péril l'efficacité des actions de résolution, qui doivent être adoptées et mises en œuvre en l'espace de quelques heures. L'absence de notification préalable est donc légale, non seulement lors de la période de contrôle de la Commission, mais aussi lors de la phase préparatoire du CRU.

En ce qui concerne la notification de l'action de résolution après l'événement, toutes les institutions impliquées ont communiqué immédiatement et publiquement sur les procédures

---

<sup>1</sup> 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 L 225 du 30.7.2014, p. 1-90).

de résolution. Le CRU a publié un communiqué de presse<sup>1</sup> sur son site web informant des procédures de résolution relatives à BPE comprenant un résumé<sup>2</sup> des effets de l'action de résolution. De même, la Commission<sup>3</sup> et la Banque centrale européenne<sup>4</sup> ont publié des communiqués de presse sur leurs sites web respectifs. L'autorité nationale espagnole de résolution (FROB) a publié un document<sup>5</sup> sur la résolution de BPE, qui contient une section détaillée sur l'utilisation des pouvoirs de dépréciation et des instruments de conversion du capital. Enfin, la décision de la Commission d'approuver le dispositif de résolution et l'avis d'adoption du dispositif de résolution par le CRU ont également été publiés au Journal officiel<sup>6</sup>. La Commission est dès lors d'avis que tous les actionnaires et créanciers ont été mis au courant sans délai des effets de la résolution, par le biais des communications publiques mentionnées ci-dessous.

En dépit de ce qui précède, le CRU a préparé une version non confidentielle du rapport de valorisation réalisé par un expert indépendant et de certains autres documents en lien avec la résolution de BPE, suite aux décisions du comité d'appel du CRU. Ces versions non confidentielles ont été publiées sur le site du CRU le 2 février.

#### b) Indemnisation des pertes

La Commission tient à rappeler que le processus de résolution se déroule en plusieurs étapes et que l'évaluation d'une potentielle indemnisation pour les anciens actionnaires et créanciers d'une banque ayant fait l'objet d'une résolution est prévue à une étape ultérieure du processus. Les actions de résolution au titre du règlement sur le mécanisme de résolution unique et de la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances sont menées conformément au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de procédure normale d'insolvabilité, ce qui signifie qu'aucun ancien actionnaire ou créancier de la banque ayant fait l'objet d'une résolution n'encourt des pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies si l'établissement avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité. À cette fin, le CRU procède actuellement à la valorisation prévue à l'article 20, paragraphe 16, du règlement sur le mécanisme de résolution unique afin de vérifier qu'aucun créancier n'a été plus mal traité qu'en cas de procédure normale d'insolvabilité. Cette valorisation est distincte de celle effectuée pour exercer les pouvoirs de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres pertinents, et ses résultats sont attendus.

#### c) Violation du droit à la propriété

Contrairement à ce qu'affirme le pétitionnaire, son droit à la propriété au titre de l'article 17 de la CDFUE n'a pas été violé en conséquence de la résolution. Il convient de noter que le

---

1 <https://srb.europa.eu/en/node/315> (dernier accès le 29 janvier 2018).

2 [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/note\\_summarising\\_effects\\_07062017.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/note_summarising_effects_07062017.pdf) (dernier accès le 29 janvier 2018).

3 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1556\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1556_fr.htm) (dernier accès le 29 janvier 2018).

4 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ssm.pr170607.en.html> (dernier accès le 29 janvier 2018).

5 [http://www.frob.es/en/Lists/Contenidos/Attachments/419/ProyectedeAcuerdoreducido\\_EN\\_v1.pdf](http://www.frob.es/en/Lists/Contenidos/Attachments/419/ProyectedeAcuerdoreducido_EN_v1.pdf) (dernier accès le 29 janvier 2018).

6 Voir JO L 178 du 11.7.2017, p. 15 et JO C 222 du 11.7.2017, p. 3.

devoir de verser une indemnité équitable dans les plus brefs délais pour la perte de propriété prend la forme du devoir de fournir une indemnité adéquate, s'il y a lieu, conformément au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité. L'article 20, paragraphe 16, du règlement sur le mécanisme de résolution unique oblige le CRU à veiller à ce qu'une valorisation soit réalisée par un expert indépendant dans les meilleurs délais une fois l'action de résolution effectuée, pour «déterminer si les actionnaires et les créanciers auraient bénéficié d'un meilleur traitement si l'établissement soumis à une procédure de résolution avait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité». Cette valorisation ex post est en cours de préparation.

En outre, il convient de garder à l'esprit que le droit à la propriété garanti par l'article 17 de la CDFUE n'est pas absolu. Comme le prévoit l'article 52, paragraphe 1, de la CDFUE, des restrictions à l'exercice du droit à la propriété peuvent être apportées si elles répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général et ne constituent pas, par rapport à l'objectif poursuivi, une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même de ce droit garanti. La CJUE a statué que l'un des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union européenne qui peut justifier la limitation des droits de propriété est celui d'assurer la stabilité du système bancaire de la zone euro dans son ensemble. La CJUE a également confirmé que les services financiers jouent un rôle de premier ordre dans l'économie de l'Union et que si la stabilité financière faisait défaut, d'autres secteurs de l'économie pourraient en subir les conséquences. Si la décision de résolution n'avait pas été adoptée, le pétitionnaire aurait été exposé au risque imminent de pertes financières, puisque BPE aurait dû être mis en liquidation faute de mise en résolution. La décision de résolution ne constitue pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à l'essence même du droit à la propriété, puisque le pétitionnaire était, dans tous les cas, exposé au risque imminent de pertes financières si BPE avait été mis en liquidation.

### Conclusion

La Commission estime que les informations fournies par le pétitionnaire ne démontrent aucune violation du droit de l'Union.

#### **4. Réponse de la Commission (REV), reçue le 24 juin 2019**

Le Conseil de résolution unique (CRU) a procédé, dans l'intervalle, à la valorisation prévue à l'article 20, paragraphe 16, du règlement sur le mécanisme de résolution unique afin de vérifier qu'aucun créancier n'a été plus mal traité qu'en cas de procédure normale d'insolvabilité («valorisation 3»). Cette valorisation est distincte de celle effectuée pour exercer les pouvoirs de dépréciation et de conversion des instruments de fonds propres pertinents, et ses résultats montrent que les actionnaires et créanciers touchés n'auraient pas récupéré de valeur de la masse de l'insolvabilité, si toutefois la Banco Popular Español avait été liquidée selon les procédures nationales d'insolvabilité. Une version non confidentielle de ce rapport de valorisation peut désormais être consultée sur le site du CRU<sup>1</sup>. Le CRU a également mené une consultation publique dans la perspective d'accorder aux investisseurs touchés le droit d'être entendus et examine actuellement les réponses reçues avant de prendre une décision définitive concernant d'éventuelles indemnités.

---

<sup>1</sup> <https://srb.europa.eu/en/content/banco-popular>

