



Bruxelles, le 27.11.2017  
COM(2017) 661 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur le réexamen des articles 13, 18 et 45 pour ce qui est du pouvoir de médiation  
contraignante conféré à l'ABE afin de tenir compte des évolutions futures du droit  
relatif aux services financiers**

# **RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

## **sur le réexamen des articles 13, 18 et 45 pour ce qui est du pouvoir de médiation contraignante conféré à l'ABE afin de tenir compte des évolutions futures du droit relatif aux services financiers**

### **INTRODUCTION**

Conformément à l'article 129 de la directive 2014/59/UE établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (la «directive BRRD») et après avoir consulté l'Autorité bancaire européenne (ABE), la Commission européenne a élaboré à l'intention du Parlement européen et du Conseil le présent rapport sur le réexamen de l'application des articles 13 (*plans de résolution de groupe*), 18 (*obstacles à la résolvabilité: traitement des groupes*) et 45 (exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles) pour ce qui est du pouvoir de médiation contraignante conféré à l'ABE afin de tenir compte des évolutions futures du droit relatif aux services financiers.

### **DISPOSITIONS**

Les articles 13, 18 et 45 de la directive BRRD reposent sur le principe général selon lequel pour les groupes, les décisions prises dans les domaines respectifs doivent être prises conjointement par les autorités de résolution concernées. Ces trois dispositions fixent un délai de quatre mois pour trouver un accord à cet égard. Les articles 13 et 18 disposent qu'au cours de cette période l'ABE peut être chargée, si l'une des autorités de résolution le demande, d'aider les autorités à parvenir à une décision commune en ce qui concerne, respectivement, les plans de résolution de groupe et les obstacles à la résolvabilité. De plus, les trois dispositions prévoient qu'en l'absence de décision commune, toute autorité de résolution peut, au terme du délai de quatre mois [qui tient lieu de délai de conciliation aux fins de l'article 19, paragraphe 2, du règlement instituant l'ABE (le «règlement ABE»)<sup>1</sup>], saisir l'ABE pour qu'elle arrête une décision de médiation contraignante conformément à l'article 19 du règlement ABE. Dans ce cas, l'autorité de résolution initialement responsable confie à l'ABE la responsabilité de statuer. Conformément à l'article 19, paragraphe 3, dudit règlement, l'ABE rend sa décision dans un délai d'un mois. Cette dernière lie les autorités de résolution concernées.

Le tableau qui suit compare les pouvoirs de médiation non contraignante et de médiation contraignante conférés à l'ABE et indique l'objet de chaque disposition.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1093/2010 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.

Articles	<b>Pouvoir de médiation non contraignante [article 31, point c), du règlement ABE]</b>	<b>Pouvoir de médiation contraignante [article 19, paragraphe 3), du règlement ABE]</b>
<b>Plans de résolution de groupe (article 13)</b>	À la demande d'une autorité de résolution, l'ABE peut prêter assistance pour parvenir à une décision commune au cours du délai de conciliation (paragraphe 4) [exception: si la décision peut empiéter sur les compétences budgétaires d'un État membre (paragraphe 9)].	Si, au terme du délai de conciliation, une autorité de résolution a saisi l'ABE pour qu'elle arrête une décision: - au niveau du groupe (paragraphe 5); - au niveau d'une filiale (paragraphe 6).
<b>Obstacles à la résolution de groupe (article 18)</b>	À la demande d'une autorité de résolution, l'ABE peut prêter assistance pour parvenir à une décision commune au cours de la période de conciliation (paragraphe 5).	Si, au terme du délai de conciliation, une autorité de résolution a saisi l'ABE pour qu'elle arrête une décision au niveau du groupe (paragraphe 6) ou au niveau d'une filiale (paragraphe 7) lorsque les mesures portent sur: - une modification des structures juridiques ou opérationnelles; - la création d'une compagnie financière holding mère - la création d'une compagnie financière holding distincte pour contrôler une filiale.
<b>Exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (article 45)</b>		Si, au terme du délai de conciliation, une autorité de résolution a saisi l'ABE pour qu'elle arrête une décision au niveau du groupe (paragraphe 9) ou au niveau d'une filiale (paragraphe 10).

Plus précisément, l'article 13, paragraphe 4, de la directive BRRD dispose qu'un *plan de résolution de groupe* fait l'objet d'une décision commune de l'autorité de résolution au niveau du groupe et de l'autorité de résolution des filiales. L'ABE peut être consultée et prêter assistance pour parvenir à cette décision commune. En l'absence de décision commune sur le plan de résolution dans un délai de quatre mois à compter de la transmission des informations, l'autorité au niveau du groupe arrête sa décision au niveau du groupe, et les autorités de résolution des filiales arrêtent leurs décisions respectives au niveau individuel (paragraphe 5 et 6 respectivement). Toutefois, si une autorité de résolution saisit l'ABE pendant ce délai de quatre mois, l'autorité au niveau du groupe ou l'autorité de résolution chargée de la filiale sur une base individuelle diffère sa décision dans l'attente d'une décision de l'ABE. Cette dernière est arrêtée dans un délai d'un mois; elle lie l'autorité concernée et est appliquée par les autres autorités de résolution concernées.

Toutefois, si des obstacles à la résolution sont signalés par l'autorité de résolution au niveau du groupe, le délai imparti pour l'élaboration d'un plan de résolution de groupe est suspendu<sup>2</sup>. Dans ce cas, l'établissement doit, dans un délai de quatre mois, proposer à l'autorité de résolution des

<sup>2</sup> Article 17, paragraphe 2, de la directive BRRD.

mesures possibles pour réduire ou supprimer les obstacles importants. L'autorité de résolution vérifie si les mesures proposées sont efficaces.

Si l'autorité de résolution estime que ces mesures ne permettent pas de réduire ou de supprimer effectivement les obstacles en question, elle exige de l'établissement qu'il prenne d'autres mesures. Dans le contexte d'un groupe, conformément à l'article 18 de la directive BRRD, l'autorité de résolution au niveau du groupe, en coopération avec l'autorité de surveillance sur base consolidée et l'ABE, doit élaborer un rapport sur les mesures visant à réduire les obstacles signalés.

L'entreprise mère dans l'Union peut soumettre des observations dans un délai de quatre mois suivant la date de réception du rapport.

Dans un délai de quatre mois à compter de la réception des observations formulées par l'entreprise mère dans l'Union, ou à l'expiration du délai imparti pour leur transmission, l'autorité de résolution au niveau du groupe et les autorités de résolution des filiales arrêtent une décision commune sur l'identification des obstacles importants et sur les mesures à prendre, après consultation de l'autorité compétente et des autorités de résolution dont relèvent les succursales concernées, et compte tenu des éventuelles observations de l'entreprise mère dans l'Union. Conformément à l'article 18, paragraphe 5, l'ABE peut être consultée et prêter assistance pour parvenir à une décision commune. En l'absence de décision commune sur le rapport concernant les obstacles à la résolvabilité, l'autorité au niveau du groupe arrête sa décision au niveau du groupe, et les autorités de résolution des filiales arrêtent leurs décisions respectives au niveau individuel. Toutefois, durant ces quatre mois, l'ABE peut être saisie d'une demande de médiation contraignante<sup>3</sup> en ce qui concerne les mesures relatives à une modification importante des structures juridiques ou opérationnelles<sup>4</sup>, à la création d'une compagnie holding<sup>5</sup> ou à la création d'une compagnie holding pour contrôler l'établissement<sup>6</sup>. Si une autorité de résolution saisit l'ABE pendant ce délai de quatre mois, l'autorité au niveau du groupe ou l'autorité de résolution chargée de la filiale sur une base individuelle diffère sa décision dans l'attente d'une décision de l'ABE. L'ABE dispose d'un mois pour rendre une décision contraignante.

Conformément à l'article 45, paragraphe 9, de la directive BRRD portant sur l'application de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, l'autorité de résolution au niveau du groupe et l'autorité de résolution chargée des filiales sur une base individuelle font tout ce qui est en leur pouvoir pour parvenir à une décision commune concernant l'exigence minimale consolidée. En l'absence de décision commune des autorités de résolution concernées à ce sujet, l'autorité au niveau du groupe prend une décision après avoir dûment examiné l'évaluation des filiales effectuée par l'autorité de résolution concernée. En l'absence de décision commune au niveau des filiales, la décision est prise par les autorités de résolution respectives des filiales en tenant dûment compte des points de vue et des réserves exprimés par l'autorité de résolution au niveau du groupe. Si une autorité de résolution saisit l'ABE dans un délai de quatre mois, l'autorité au niveau du groupe ou l'autorité de résolution chargée de la filiale sur une base individuelle diffère sa décision dans l'attente d'une décision éventuelle de l'ABE, qui est arrêtée dans un délai d'un mois et lie les autorités de résolution concernées. La décision est régulièrement réexaminée et, le cas échéant, actualisée.

## **BILAN DE L'APPLICATION DU POUVOIR DE MEDIATION DE L'ABE**

Depuis son institution par le règlement (UE) n° 1093/2010, l'ABE a été sollicitée à neuf reprises à des fins de médiation, trois fois pour une médiation contraignante et six fois pour une médiation non contraignante. Sur ces neuf cas, deux demandes de médiation ont été adressées à l'ABE au

---

<sup>3</sup> Article 18, paragraphe 9, de la directive BRRD.

<sup>4</sup> Article 17, paragraphe 5, point g), de la directive BRRD.

<sup>5</sup> Article 17, paragraphe 5, point h), de la directive BRRD.

<sup>6</sup> Article 17, paragraphe 5, point k), de la directive BRRD.

titre de la directive BRRD, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>7</sup>. Jusqu'à présent, toutes les demandes de médiation (contraignante et non contraignante) ont à terme débouché sur un accord entre les parties concernées, moyennant les conseils et l'assistance de l'ABE. C'est la raison pour laquelle il n'y a, à ce jour, pas eu lieu d'engager de procédure de médiation contraignante pour parvenir à une décision.

À en juger par l'expérience, quoique limitée, tirée de ces cas, il semblerait que le processus de médiation puisse être un outil efficace pour inciter les autorités compétentes à prendre des décisions communes, étant donné que l'ABE a pu régler les différends au cours de la phase de conciliation<sup>8</sup> (ou dans le cadre d'une médiation non contraignante<sup>9</sup>).

Néanmoins, aucune décision commune n'a été arrêtée en ce qui concerne des mesures visant à réduire ou à supprimer des obstacles importants<sup>10</sup> ni en ce qui concerne l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles<sup>11</sup>.

À partir de cette expérience limitée, des obstacles à l'application efficace du pouvoir de médiation de l'ABE ont pu être relevés:

- les limites existant à la participation des autorités de résolution aux groupes d'experts mis en place pour la médiation;
- le fait que l'ABE ne soit pas habilitée à ouvrir de sa propre initiative une procédure de conciliation ou de médiation contraignante;
- les conséquences de l'actuelle disposition de la directive BRRD sur les mesures de sauvegarde budgétaire.

## **OBSTACLES RELEVES**

### **1. COMPOSITION DES GROUPES D'EXPERTS MIS EN PLACE POUR LA MEDIATION**

Le règlement ABE limite la participation des autorités de résolution aux groupes d'experts mis en place pour la médiation. Les dispositions pertinentes à cet égard prévoient que la participation aux groupes d'experts chargés de régler les différends soit limitée aux membres du conseil des autorités de surveillance de l'ABE jouissant du droit de vote<sup>12</sup>.

Par conséquent, le règlement ABE exclut plusieurs entités (qui ne sont pas des membres du conseil des autorités de surveillance de l'ABE jouissant du droit de vote) d'une participation aux groupes d'experts mis en place pour la médiation, notamment le Conseil de résolution unique (CRU), la Banque centrale européenne (BCE) et les autorités de résolution nationales<sup>13</sup>. La participation restreinte des autorités de résolution engendre des situations potentiellement contradictoires dans le cas des médiations en matière de résolution, étant donné que les entités censées s'occuper des questions de résolution ne peuvent pas exposer clairement leurs intérêts et leurs préoccupations et ainsi contribuer aux décisions de médiation concernées.

Par ailleurs, l'article 127 de la directive BRRD prévoit que l'ABE crée un comité de résolution permanent au sein de l'ABE, composé de hauts représentants des autorités de résolution, afin de

---

<sup>7</sup> Un cas se rapportait à une médiation non contraignante, tandis que l'autre cas concernait initialement une demande de médiation contraignante qui a par la suite été retirée et à nouveau soumise sous la forme d'une demande de médiation non contraignante.

<sup>8</sup> Article 19, paragraphe 2, du règlement ABE.

<sup>9</sup> Article 31, point c, du règlement ABE.

<sup>10</sup> Article 18 de la directive BRRD.

<sup>11</sup> Article 45 de la directive BRRD.

<sup>12</sup> Article 41, paragraphes 2 et 3, du règlement ABE, avec les précisions apportées au considérant 15 du règlement n° 1022/2013 (modifiant le règlement ABE).

<sup>13</sup> Les autorités de résolution nationales ne peuvent assister aux réunions du conseil des autorités de surveillance que si elles accompagnent des représentants des administrations nationales.

préparer les décisions devant être prises par le conseil des autorités de surveillance conformément aux articles 41 et 44 du règlement ABE.

Dans ce contexte, on peut examiner la possibilité qu'en cas de différend impliquant des autorités de résolution, les membres et les remplaçants au sein du groupe d'experts désignent une autre partie issue du comité de résolution. Concrètement, cela signifie que le groupe d'experts mis en place pour la médiation serait composé du président du conseil des autorités de surveillance et de six autres membres, à savoir des membres du conseil des autorités de surveillance, en cas de différend portant sur des questions de surveillance, et des membres du comité de résolution, en cas de différend portant sur des questions de résolution. En cas de différend portant à la fois sur des questions de résolution et de surveillance, les six autres membres se composeraient de trois membres du comité des autorités de surveillance et de trois membres du comité de résolution.

En tout état de cause, ce problème sera résolu par l'adoption de la récente proposition de la Commission relative à un règlement sur le réexamen du fonctionnement des autorités européennes de surveillance (ci-après «AES»)<sup>14</sup>. Le texte de la Commission contient, en particulier, des propositions de modification de l'article 41 du règlement instituant l'ABE. Si ces propositions de modifications étaient retenues dans l'acte législatif final, les groupes d'experts ne figureraient plus dans le règlement instituant l'ABE.

## **2. POUVOIR D'INITIATIVE**

Conformément aux articles 13, 18 et 45 de la directive BRRD, l'ABE ne peut intervenir dans le but de favoriser la conciliation et d'adopter des mesures de médiation contraignante qu'à la demande d'une autorité de résolution.

On peut soutenir que le fait de prévoir la possibilité pour l'ABE d'intervenir de sa propre initiative dans le cadre de la conciliation et de la médiation contraignante prévues par la directive BRRD augmenterait la probabilité que des décisions communes soient prises et réduirait le risque que des décisions distinctes soient prises par différentes autorités. De plus, investir l'ABE du pouvoir d'adopter de sa propre initiative des mesures de médiation contraignante pourrait faciliter son rôle dans le cadre des groupes d'experts mis en place pour la médiation, l'ABE pouvant ainsi prendre des mesures à un stade plus précoce du processus. Dès lors, un renforcement des pouvoirs de conciliation et de médiation de l'ABE pourrait permettre de gagner en efficacité en évitant les différends et en encourageant davantage les autorités de résolution à parvenir très tôt à un accord.

Cette question est traitée dans la proposition de la Commission concernant le réexamen du fonctionnement des autorités européennes de surveillance, qui propose des modifications de l'article 19 du règlement instituant l'ABE<sup>15</sup> et confère à celle-ci le pouvoir de prêter assistance aux autorités compétentes, y compris de sa propre initiative, en vue de trouver un accord.

## **3. MESURES DE SAUVEGARDE BUDGETAIRE**

L'article 13, paragraphe 9, de la directive BRRD dispose que l'ABE ne peut exercer son pouvoir de médiation contraignante que si aucune des autorités de résolution concernées n'estime que la question faisant l'objet du désaccord peut, d'une manière ou d'une autre, empiéter sur les compétences budgétaires de son État membre.

La mesure de sauvegarde budgétaire énoncée dans cette disposition peut donner lieu à une incohérence avec la mesure de sauvegarde correspondante prévue à l'article 38 du règlement ABE.

En particulier, on pourrait faire valoir, au titre de l'article 13, paragraphe 9, que les autorités de résolution sont investies du pouvoir d'*empêcher* la médiation de l'ABE si elles avancent, en se

---

<sup>14</sup> COM(2017) 536

<sup>15</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 9, de la proposition de la Commission

fondant sur leur seule appréciation, que la décision de médiation est susceptible d’empiéter sur les compétences budgétaires d’un État membre.

L’article 38 du règlement ABE est plus précis. Cette disposition exige que l’ABE veille à ce qu’aucune décision de médiation n’empiète sur les compétences budgétaires des États membres et prévoit que les États membres puissent, a posteriori (c’est-à-dire après l’adoption de la décision), faire part de leurs préoccupations quant à une décision de médiation qui empiéterait sur leurs compétences budgétaires. De même, la notification de l’État membre doit être adressée tant à l’ABE qu’à la Commission, dans un délai donné suivant la notification de la décision à l’autorité compétente.

## **CONCLUSION**

La médiation est un élément clé du processus de résolution et peut être d’une très grande utilité pour garantir que les décisions se rapportant à des questions complexes concernant des groupes d’entités, comme l’adoption d’un plan de résolution, la réduction d’obstacles à la résolution ou la définition de niveaux d’exigence minimale de fonds propres et d’engagements éligibles, sont prises sous la forme de décisions communes. Cette approche concorde avec les principes sous-jacents énoncés dans la directive BRRD et peut faciliter le processus de résolution.

La proposition de la Commission sur le réexamen du fonctionnement des AES vise à résoudre certains des problèmes évoqués ci-dessus.

Quant aux autres problèmes, en fonction de l’issue de la procédure législative relative à ses propositions concernant les AES, la Commission les étudiera avec toute l’attention voulue et en s’appuyant sur l’expérience apportée par la révision générale de la BRRD qu’elle est chargée d’effectuer<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Article 129 de la directive BRRD.