

N° 179

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

*présentée au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la **conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (E 6787)**,*

Par M. Michel BILLOUT,
Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Bernadette Bourzai, Jean-Paul Emorine, Fabienne Keller, Philippe Leroy, Catherine Morin-Desailly, Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Karine Claireaux, Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Joëlle Garriaud-Maylam, Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Sophie Joissains, Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Colette Mélot, Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

De la faillite de la banque Lehmann Brothers aux difficultés de Dexia en passant par les préoccupations actuelles autour des banques européennes, nous avons acquis une certitude : le système bancaire doit être régulé.

La Commission européenne a pris dans ce domaine une initiative majeure. Il s'agit du paquet législatif dit CRD IV qui comprend deux textes distincts et complémentaires : une directive et un règlement qui s'imposera à tous les États membres.

Le sénateur Richard YUNG est le rapporteur de ces textes pour notre Commission. Nous n'examinons aujourd'hui que la conformité de cette proposition au regard du principe de subsidiarité. C'est sur les actes délégués et précisément l'article 443 de la proposition de règlement de la Commission que je souhaite attirer votre attention.

Je vais évoquer brièvement les quelques aspects de la proposition nécessaires afin éclairer l'analyse que je vous propose d'en faire au regard de la subsidiarité.

La crise de 2007-2009 a mis en lumière certaines lacunes du cadre prudentiel qui était principalement issu de l'accord « Bâle II ». Le Comité de Bâle s'est donc livré à une réflexion qui l'a conduit à proposer un nouvel ensemble de recommandations : « Bâle III ». Il s'agit entre autre de mettre en place des ratios de fonds propres plus exigeants en qualité et en quantité, à introduire des ratios de liquidité et à surveiller les effets de levier.

La proposition de la Commission répond à deux objectifs : harmoniser les règles prudentielles en Europe et reprendre les normes de « Bâle III » en droit européen en un corpus réglementaire unique.

Il s'agit donc bien, et c'est là un point très important du texte de la Commission, de proposer **une harmonisation maximale**. En d'autres termes, le règlement qui s'imposera à tous les établissements financiers des États membres détermine des ratios prudentiels minimaux et aucun pays ne pourra exiger des ratios minimaux supérieurs. Une marge de manœuvre est néanmoins accordée aux États membres. La directive attribue en effet aux régulateurs nationaux des pouvoirs de contrôle et d'initiative pour la constitution des matelas de fonds propres complémentaires.

Venons-en à l'article 443 de la proposition de la Commission. En voici un extrait :

« La Commission est habilitée, notamment sur recommandation ou avis du CERS (Comité européen du risque systémique), à adopter des actes délégués conformément à l'article 445 pour imposer, pour un laps de temps limité, des exigences prudentielles plus strictes pour toutes les expositions ou pour celles sur un ou plusieurs secteurs, régions ou États membres, dans la mesure nécessaire pour réagir à d'éventuelles variations d'intensité des risques micro- et macroprudentiels dues à l'évolution du marché après l'entrée en vigueur du règlement... »

L'article 443 appelle quatre remarques.

Tout d'abord sur la nature même de l'acte délégué

La Commission se fonde sur l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) lui déléguant le pouvoir d'adopter des actes non législatifs dans certaines conditions.

L'article 290 précise qu'un *« acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc faire l'objet d'une délégation de pouvoir... »*

Pour autant, il s'agit ici d'un acte délégué qui dépasse le cadre habituel.

Et c'est le deuxième point sur lequel j'attire votre attention.

L'article 443 autorise de recourir à un acte délégué sur une base à la fois très étendue et très imprécise. À quelles situations correspondent *« d'éventuelles variations d'intensité des risques micro- et macroprudentiels »* ? À défaut d'explication, on peut concevoir un éventail très large de situations. Il va de la détection d'un risque qui pourrait être lié à une activité bancaire donnée - par exemple le crédit immobilier ou les transactions sur un produit dérivé - jusqu'à une situation de crise plus sévère. D'ailleurs la Commission n'évoque pas explicitement une situation d'urgence mais se réfère à une procédure d'urgence pour l'adoption des actes délégués. De même la durée est définie de façon imprécise. On parle d'*« un laps de temps limité »*. Dès lors, il paraît inévitable de s'interroger sur cette imprécision et ses éventuelles conséquences.

Ce sera ma troisième remarque. Comment l'article 443 peut-il s'intégrer dans le cadre de compétences déjà attribuées ?

L'Union européenne s'est récemment dotée d'un système de surveillance financière. Quatre règlements européens, entrés en application le 1^{er} janvier 2011, ont créé : le Conseil Européen du Risque Systémique (CERS) en charge de la surveillance des risques macro prudentiels et trois autorités européennes de surveillance (AES) en charge de la coordination de la surveillance des risques micro prudentiels.

Nous sommes, me semble-t-il, bien là au cœur même de ce que mentionne l'article 443.

Le CERS a des missions spécifiques, il transmet au Conseil un avertissement confidentiel apportant tout élément permettant d'analyser une dégradation du risque. C'est d'ailleurs le Conseil qui est compétent pour constater une situation d'urgence.

De façon générale et particulièrement lorsqu'une situation d'urgence a été constatée, le CERS émet des alertes et formule éventuellement des recommandations. Ces alertes et recommandations s'inscrivent dans un champ large sensiblement équivalent à ce que mentionne l'article 443. Elles peuvent être générales ou spécifiques, adressées à une ou plusieurs autorités de surveillance nationales, adressées à une ou plusieurs AES, à un ou plusieurs États membres ou à l'ensemble de l'Union. Elles peuvent être confidentielles ou publiques. Le CERS est chargé du suivi de l'application des recommandations mais sans pouvoir coercitif. Les AES ont pour mission de faciliter et de coordonner les actions entreprises par les autorités de surveillance nationales. Elles ont toutefois le pouvoir d'imposer des décisions en cas de défaillance des autorités nationales.

Finalement, les règlements instituant le système de surveillance financière européen établissent un partage des compétences notamment dans certaines des situations que semble prévoir l'article 443. Ces règlements sont conformes au principe de subsidiarité et l'article 443 vient potentiellement modifier les compétences ainsi attribuées. On verra la Commission, agissant seule, modifier une répartition des responsabilités établie par les Institutions de l'Union, le Conseil et le Parlement.

Ma dernière remarque concerne le défaut de motivation. La Commission ne nous éclaire pas sur ce sujet. L'absence de motivation de l'article 443 cumulée à une certaine imprécision juridique rend difficile l'exercice auquel nous devons nous livrer qui est de nous assurer de la conformité de cette proposition au principe de subsidiarité. La commission est-elle la plus à même de prendre par acte délégué des mesures de renforcement des fonds propres ? Il faudrait l'établir et la Commission ne le fait pas.

Soyons clairs, n'appellez-vous pas la caserne de pompiers la plus proche en cas d'urgence ? Tout nous laisse à penser que les autorités

nationales prendront plus rapidement et plus efficacement les mesures nécessaires.

Il ne s'agit pas ici de remettre en question la démarche forte que représente le paquet CRD IV mais de s'interroger sur le bien fondé d'un article qui pourrait de plus, paradoxalement, fragiliser l'ensemble. En conséquence, il vous est proposé d'adopter une résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de l'article 443 de la proposition de règlement E 6787.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVE

- ① L'article 443 de la proposition de règlement E 6787 accorde à la Commission le pouvoir d'imposer aux établissements financiers de l'Union européenne, par acte délégué, des exigences prudentielles plus strictes « *pour un laps de temps limité* ». Cette délégation s'exerce « *...dans la mesure nécessaire pour réagir à d'éventuelles variations d'intensité des risques micro- et macroprudentiels dues à l'évolution du marché...* » et dans le cadre d'une procédure d'urgence. La procédure d'urgence est définie par les articles 445 et 446.
- ② Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ③ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ④ – L'article 443 de cette proposition de règlement n'est pas accompagné de motivation au regard du principe de subsidiarité,
- ⑤ – Le cadre d'exercice de cette délégation - tant les conditions déterminant l'adoption d'un acte délégué que sa durée de validité - est défini de façon imprécise,
- ⑥ – En l'état, il n'est pas démontré que, dans les situations visées à l'article 443 et notamment en cas d'urgence, une intervention de la Commission européenne soit plus à même d'être efficace que l'intervention du régulateur national ou des autorités européennes de surveillance.
- ⑦ Le Sénat rappelle que :
- ⑧ – Les règlements n° 1092/2010, 1093/2010, 1094/2010 et 1095/2010, adoptés par les Institutions européennes et conformes au principe de subsidiarité, ont mis en place un système européen de surveillance financière.
- ⑨ – Ces règlements répartissent les compétences en ce qui concerne la surveillance et la gestion des risques micro et macro-prudentiels.
- ⑩ Le Sénat observe que l'article 443 de la proposition de règlement permettrait à la Commission européenne de modifier unilatéralement cette répartition et de porter éventuellement atteinte au principe de subsidiarité.
- ⑪ **Le Sénat estime, en conséquence, que l'article 443 de la proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil E 6787 n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n°2 annexé à ce traité. Les autres articles de la proposition n'appellent pas d'observation au regard du principe de subsidiarité.**