

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21 octobre 2005
C/2005/4080

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Investissements intra-UE dans le secteur des services financiers

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Investissements intra-UE dans le secteur des services financiers

1. INTRODUCTION

<p>Lors de la réunion informelle du Conseil ECOFIN qui s'est tenue les 10 et 11 septembre 2004 à Scheveningen, les ministres des finances ont souligné l'absence de consolidation transfrontalière dans le secteur financier. La situation est variable selon les États membres, et l'on craint l'existence d'obstacles incompatibles avec les libertés du traité.</p>	<p>Le retard pris par la consolidation du secteur financier fait craindre l'existence d'obstacles à l'investissement.</p>
<p>Les dispositions des articles 56 et 43 du traité, qui concernent respectivement la liberté de circulation des capitaux et le droit d'établissement, sont directement applicables dans le contexte des investissements directs intra-UE¹ dans le secteur financier². Certains arrêts récents de la Cour de justice européenne («la Cour») dans des affaires ayant trait aux investissements directs ont fait avancer la compréhension de ces principes.</p>	<p>Les libertés du traité garantissent des droits fondamentaux et de vaste portée...</p>
<p>Ces arrêts de la Cour fournissent également une interprétation stricte des exceptions possibles aux libertés du traité, notamment des restrictions liées à l'intérêt général ou à des considérations prudentielles, qui sont les cas les plus pertinents pour le secteur financier.</p>	<p>...avec quelques exceptions limitées.</p>
<p>Les principes fondamentaux du traité relatifs à la libre circulation des capitaux et au droit d'établissement ont une incidence sur le cadre détaillé mis en place dans le droit dérivé pour le secteur financier. Lorsque des États membres, comme cela est légitime en vertu de la subsidiarité, adoptent des règles supplémentaires par rapport aux prescriptions de la législation secondaire, ces règles et pratiques doivent être compatibles avec les principes généraux du traité.</p> <p>En particulier, il est de la plus haute importance pour l'achèvement du marché intérieur que les pouvoirs discrétionnaires dont jouissent les autorités de surveillance en matière d'agrément et de contrôle des intermédiaires financiers servent exclusivement à protéger les</p>	<p>Les principes fondamentaux du traité et la jurisprudence de la Cour doivent être gardés à l'esprit.</p>

¹ Dans la présente communication, les références à l'UE valent également pour l'Espace économique européen car les dispositions et la législation dérivée qui s'appliquent dans le cadre de l'accord EEE sont très similaires.

² La question centrale n'est pas celle de l'ampleur des participations européennes (investissements de portefeuille) mais le problème souvent plus délicat de la propriété et du contrôle étrangers (investissements directs) des institutions financières.

intérêts pour lesquels ils ont été prévus. Des problèmes de compatibilité avec le droit primaire communautaire risquent sinon de se poser.	
La présente communication vise à réduire le risque d'interprétations juridiques divergentes dans ce domaine. Elle souhaite donc, d'une part, permettre aux États membres d'affiner le cas échéant leur législation et leur pratique administrative, et, d'autre part, faire prendre pleinement conscience aux institutions financières de leurs droits qui découlent du traité dans le domaine des investissements directs intra-UE. En aucune façon, elle ne présume l'existence d'un tel risque à travers l'UE, pas plus qu'elle ne préjuge l'interprétation éventuelle de la Cour de justice.	Le but de cette communication est d'exposer les droits et obligations existants en la matière.

2. PRINCIPES FONDAMENTAUX DU TRAITE

Les dispositions du traité régissant la libre circulation des capitaux sont réunies dans ses articles 56 à 60 . L'article 56, en particulier, stipule que «toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres sont interdites».	Le traité prévoit une totale liberté de circulation pour les capitaux.
L'investissement direct sous la forme de participation au capital d'une entreprise par détention d'actions ou l'acquisition de valeurs mobilières sur le marché des capitaux représentent des mouvements de capitaux aux fins de l'article 56 du traité. L'investissement direct se caractérise notamment par la possibilité de participer effectivement à la gestion d'une entreprise ou à son contrôle ³ . Certaines règles nationales limitent cette possibilité et ont donc été considérées comme restreignant la libre circulation des capitaux: dispositions limitant l'acquisition d'actions ⁴ ou réduisant de quelque autre façon les possibilités de participer effectivement à la gestion d'une entreprise ou à son contrôle ⁵ , ou encore règles susceptibles de dissuader les investisseurs d'autres États membres et donc d'influer	Celle-ci couvre clairement toutes les formes d'investissements transfrontaliers intra-UE.

³ Bien que le traité ne définisse pas les «mouvements de capitaux», il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que la directive 88/361/CEE du 24/6/88 (JO 1988 L 178, p. 5), ainsi que la nomenclature qui y est annexée (en particulier les points I et III de la nomenclature dans l'annexe I et les notes de cette annexe), peuvent être utilisées pour définir ce terme. Voir les arrêts de la Cour du 4/6/02 dans les affaires C-367/98, *Commission/Portugal*, Rec. 2002, p. I-4731, point 37, C-483/99, *Commission/France*, Rec. 2002, p. I-4781, point 36, et C-503/99, *Commission/Belgique*, Rec. 2002, p. I-4809, point 37 (ci-après dénommés respectivement «*COM/Portugal*, *COM/France et COM/Belgique*»), les arrêts du 13/5/03 dans les affaires C-463/00, *Commission/Espagne*, Rec. 2003, p. I-4581, point 52, et C-98/01, *Commission/Royaume-Uni*, Rec. 2003, p. I-4641, point 39 (ci-après dénommés respectivement «*COM/Espagne et COM/Royaume-Uni*»), ainsi que l'arrêt du 16/3/99 dans l'affaire C-222/97, *Trummer & Mayer*, Rec. 1999, p. I-1661, points 20 et 21.

⁴ Arrêt dans l'affaire C-463/00, *COM/Espagne*, point 57, et dans l'affaire C-98/01, *COM/Royaume-Uni*, point 44.

⁵ Arrêt dans l'affaire C-98/01, *COM/Royaume-Uni*, point 44.

⁶ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 61, et C-98/01, *COM/Royaume-Uni*, point 47.

<p>sur l'accès au marché⁶ ou subordonnant un investissement direct étranger à une autorisation préalable⁷. L'article 56 du traité va au-delà de la simple suppression de l'inégalité de traitement pour des raisons de nationalité⁸.</p>	
<p>Outre qu'elle constitue un mouvement de capitaux, l'acquisition d'une participation majoritaire dans une entreprise d'un État membre par un investisseur d'un autre État membre fait également entrer en jeu le droit d'établissement. L'article 43 du traité, qui régit ce droit stipule que «les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre sont interdites... La liberté d'établissement comporte la constitution et la gestion d'entreprises, dans les conditions définies pour ses propres ressortissants». Il s'ensuit que les ressortissants des autres États membres doivent être libres d'acquérir des participations majoritaires, d'exercer leurs droits de vote et de gérer les entreprises dans les mêmes conditions que celles fixées par le pays d'établissement pour ses propres ressortissants (principe de l'application du «traitement national» aux autres investisseurs de l'UE).</p>	<p>L'acquisition d'une participation majoritaire par un investisseur de l'UE est aussi couverte par le droit d'établissement.</p>
<p>En ce qui concerne les investissements intra-UE dans le secteur des services financiers, ces deux libertés consacrées par le traité s'appliquent en parallèle dans le cas d'investissements directs, alors que la liberté de circulation des capitaux s'applique seule pour ce qui est des investissements de portefeuille. Un examen séparé des mesures considérées à la lumière des dispositions du traité relatives au droit d'établissement n'est donc pas nécessaire ici, et il suffit de se concentrer sur la libre circulation des capitaux, c'est-à-dire l'article 56 CE.</p>	<p>Dans ce type de cas, l'établissement est inextricablement lié à la circulation des capitaux.</p>

3. EXCEPTIONS SPECIFIQUES PREVUES DANS LE TRAITE OU PAR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

<p>Un certain nombre d'exceptions permettent aux États membres de prévoir des restrictions aux règles générales du traité. Ces exceptions sont mentionnées expressément dans les dispositions du traité ou ont été admises par la Cour de justice européenne sur la base du traité. La libre circulation des capitaux, en tant que principe fondamental du traité, souffre deux exceptions seulement: elle peut être limitée par des dispositions nationales ou</p>	<p>Les dispositions restreignant ces libertés sont possibles ...</p>
---	---

⁷ Arrêt du 26/9/00 dans l'affaire C-478/98, *COM/Belgique*, Rec. 2000, p. I-7587, point 18, arrêt du 14/12/95 dans les affaires jointes C-163/94, C-165/94 et C-250/94, *Sanz de Lera et autres*, Rec. 1995, p. I-4821, points 24 et 25, arrêt du 14/3/00 dans l'affaire C-54/99, *Église de Scientologie*, Rec. 2000, p. I-1335, point 14, et arrêt du 1/6/99 dans l'affaire C-302/97, *Konle*, Rec. 1999, p. I-3099, point 39.

⁸ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 56, C-98/01, *COM/Royaume-Uni*, point 43, C-367/98, *COM/Portugal*, point 44, et C-483/99, *COM/France*, point 40.

<p>communautaires que justifient soit des circonstances particulières prévues expressément par le traité⁹, soit des impératifs d'intérêt général admis par la Cour sur la base du traité¹⁰.</p>	
<p>L'article 58, paragraphe 1, point b) du traité prévoit une possibilité d'exception pour les mesures à caractère prudentiel. Il permet aux États membres «de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière de ... contrôle prudentiel des établissements financiers».</p> <p>L'article 58, paragraphe 2, autorise lui aussi l'application de restrictions au droit d'établissement qui sont compatibles avec le traité¹¹.</p> <p>L'article 58, paragraphe 3, néanmoins, rappelle que toutes ces exceptions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux. Par conséquent, si le contrôle prudentiel constitue bien un motif de dérogation aux libertés du traité, il est clairement délimité par les mêmes conditions qui s'appliquent aux autres restrictions. Ces conditions sont décrites plus bas en tant que «limites impératives du traité».</p> <p>Par exemple, en ce qui concerne les coopératives, les États membres peuvent adopter des dispositions nationales habilitant leurs autorités de surveillance à s'opposer à une fusion transfrontalière aboutissant à la création d'une société coopérative européenne. Une telle opposition motivée par des raisons de contrôle prudentiel au sens de l'article 58, paragraphe 1, point b), ne peut cependant être justifiée que sur la base de <i>l'intérêt public</i>. Afin de justifier ces considérations d'intérêt public à la lumière de l'article 58, paragraphe 3, les autorités de surveillance nationales doivent s'assurer de ce que les établissements possédant un statut particulier agissent toujours en pleine conformité avec ce statut.</p>	<p>.. lorsqu'elles sont motivées par des raisons prudentielles ...</p>
<p>Quant à la possibilité de restreindre la libre circulation des capitaux pour des raisons impérieuses d'intérêt général, il faut souligner que la jurisprudence actuelle est limitée et fournit peu de points de repère concernant une notion qui est très vaste:</p> <p>Parmi les quelques impératifs dont la Cour a considéré qu'ils pouvaient justifier des restrictions figure la protection des</p>	<p>.. ou par des impératifs d'intérêt général</p>

⁹ Par exemple, l'article 58, paragraphe 1, du traité ou toute exception précise prévue ailleurs, par exemple l'article 296 (secteurs spécifiques de la défense).

¹⁰ Arrêts dans les affaires C-367/98, *COM/Portugal*, point 49, C-483/99, *COM/France*, point 45, C-503/99, *COM/Belgique*, point 45, et C-463/00, *COM/Espagne*, point 68.

¹¹ Dans ce contexte, la directive OPA, dans son premier considérant, renvoie à l'article 44, paragraphe 2, point g), du traité, qui donne mandat au Conseil et à la Commission pour coordonner, «dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés ...».

<p>consommateurs¹².</p> <p>Toutefois, selon la jurisprudence constante de la Cour, des raisons économiques ne sauraient servir de justification à des entraves interdites par le traité¹³. Dans un certain nombre d'affaires déjà tranchées, les États membres ont tenté sans succès¹⁴ de faire valoir, par exemple, la nécessité de préserver les intérêts financiers d'un État membre¹⁵ ou bien l'intention de promouvoir l'économie du pays¹⁶. S'agissant de la prestation de services, la Cour a précisé récemment qu'une banque commerciale ne peut être considérée comme prestataire de services publics : elle indique dans son arrêt qu'un «groupe de banques commerciales opérant dans le secteur bancaire traditionnel et dont il n'est pas allégué qu'elles effectueraient des tâches relevant d'une banque centrale ou d'un organe similaire, ne constituent pas des entités destinées à fournir des services publics»¹⁷.</p>	
--	--

4. LEGISLATION DERIVEE SUR LE CONTROLE PRUDENTIEL

<p>En matière de contrôle prudentiel, la législation communautaire dérivée¹⁸ fixe un certain nombre de principes fondamentaux destinés à garantir la probité et la solidité des institutions financières. Ces principes, parmi lesquels le respect des exigences d'honorabilité et de compétence ainsi que de solvabilité, sont essentiels à la sécurité et au dynamisme du secteur financier de l'UE.</p>	<p>Les directives énoncent les principes fondamentaux du contrôle...</p>
<p>Toutefois, le droit communautaire dérivé n'a harmonisé les dispositions concernées que jusqu'à un certain point. Les États membres sont donc libres d'adopter des règles et des pratiques administratives supplémentaires par rapport aux dispositions communes retenues dans les directives de l'UE.</p>	<p>... et garantissent un certain degré d'harmonisation.</p>

¹² Arrêt dans l'affaire C-442/02, *Caixa-Bank France/Ministère de l'Economie*, point 21, dans lequel, cependant, la Cour a jugé que «l'interdiction en cause au principal constitue... une mesure qui va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif.»

¹³ Arrêt dans l'affaire C-367/98, *COM/Portugal*, point 52, ainsi que, pour ce qui est de la libre circulation des marchandises, arrêt du 9/12/97 dans l'affaire C-265/95, *Commission/France*, Rec. 1997, p. I-6959, point 62, et, quant à la libre prestation de services, arrêt du 5/6/97 dans l'affaire C-398/95, *SETTG*, Rec. 1997, p. I-3091, point 23.

¹⁴ Les États membres se réfèrent avec de moins en moins de succès à la nécessité d'assurer la cohésion de leur système fiscal : voir, d'une part, l'arrêt rendu dans l'affaire C-204/90, *Bachmann/Belgique*, Rec. 1992, p. I-249, point 28, en ce qui concerne le domaine des retraites et de l'assurance vie, et, d'autre part, des arrêts ultérieurs refusant cette justification, par exemple dans l'affaire C-35/98, *Verkooijen*, point 56.

¹⁵ Arrêt dans l'affaire C-367/98, *COM/Portugal*, point 52.

¹⁶ Arrêt dans l'affaire C-35/98, *Verkooijen*, point 47.

¹⁷ Arrêt dans l'affaire C-463/00, *COM/Espagne*, point 70.

¹⁸ Directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20/3/00 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5/11/02 concernant l'assurance directe sur la vie et deuxième directive 88/357/CEE du Conseil du 22/6/88 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239/CEE.

<p>Lorsque ces règles nationales sont plus restrictives que la législation communautaire dérivée, cependant, elles peuvent entrer en conflit avec les libertés consacrées par le traité. Elles peuvent par exemple fixer des critères plus rigoureux pour la solidité des institutions financières, les seuils d'agrément et les procédures administratives. Lorsqu'ils légifèrent ou adoptent et font respecter des pratiques administratives, les États membres doivent veiller à ne pas enfreindre les deux libertés fondamentales garanties par le traité en plus d'assurer la conformité de leur droit avec la directive¹⁹.</p>	<p>Les pratiques et mesures nationales supplémentaires doivent elles aussi respecter le traité.</p>
---	--

5. LIMITES IMPERATIVES DU TRAITE

<p>Les États membres doivent exercer leurs pouvoirs en matière de réglementation prudentielle conformément aux principes fondamentaux du traité.²⁰ Bien que la législation communautaire dérivée autorise l'imposition de diverses obligations d'agrément pour des raisons légitimes et permette aux États membres de fixer des exigences supplémentaires, le contrôle ultime, pour ce qui est des libertés énoncées dans les articles 56 et 43 du traité, s'exerce au niveau de la Cour de justice européenne.</p>	<p>Le dernier mot revient dans ce domaine à la Cour de justice européenne.</p>
<p>Dans ce contexte, il faut rappeler que toute exception aux droits de libre circulation des capitaux et d'établissement prévus par le traité doit être interprétée de manière restrictive et que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par les États membres sans contrôle des institutions communautaires²¹. C'est pourquoi, bien que les considérations prudentielles soient expressément citées en tant qu'exceptions possibles, elles sont soumises aux mêmes conditions</p>	<p>Les exceptions aux libertés du traité sont interprétées strictement par la Cour.</p>

¹⁹ Affaires jointes C-193/97 & 194/97, *De Castro Freitas et Escallier*, point 23. À cet égard, la directive bancaire consolidée (2000/12/CE du 20/3/00 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 126 du 26/5/00, p. 1), par exemple, indique dans son considérant 18 qu'«il existe un lien nécessaire entre l'objectif poursuivi par la présente directive et la libération des mouvements de capitaux qui est réalisée au moyen d'autres actes législatifs communautaires; en tout état de cause, les mesures de libération des services bancaires doivent être en harmonie avec les mesures de libéralisation des mouvements de capitaux.» L'article 21, paragraphe 4, du règlement sur les concentrations du 20/1/04 (JO L 24 du 29/1/04, p. 1 et suivantes) stipule quant à lui que «les États membres peuvent prendre les mesures appropriées pour assurer la protection d'intérêts légitimes autres que ceux qui sont pris en considération par le présent règlement et compatibles avec les principes généraux et les autres dispositions du droit communautaire. ... Sont considérées comme intérêts légitimes, au sens du premier alinéa ... les règles prudentielles.»

²⁰ Arrêt dans l'affaire C-71/02, *Karner*, points 33 et 34.

²¹ Voir l'arrêt dans l'affaire C-503/99, *COM/Belgique*, point 47, en ce qui concerne l'utilisation de l'exigence de sécurité publique comme moyen de déroger au principe fondamental de libre circulation du capital.

que les autres restrictions des libertés du traité.	
<p>Les mesures susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales du traité doivent remplir quatre conditions²²:</p> <ul style="list-style-type: none"> - elles ne doivent pas s'appliquer de manière discriminatoire; - elles doivent être justifiées par des impératifs d'intérêt général; - elles doivent permettre d'atteindre l'objectif qu'elles poursuivent ; - elles ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour cela. 	<p>Toute restriction doit:</p>
<p>L'article 56 du traité ne se borne pas à supprimer l'inégalité de traitement pour des raisons de nationalité²³. Dans ce contexte, l'article 58, paragraphe 3, dit expressément que les dispositions faisant exception à l'article 56 ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation du capital.</p> <p>Dans le cas d'investissements transfrontaliers dans le secteur financier, le droit communautaire dérivé reconnaît tout à fait les besoins de contrôle prudentiel de l'autorité de surveillance de l'établissement visé²⁴. Mais ces contrôles doivent être exercés en tenant compte de l'interdiction de discrimination arbitraire ou de restriction déguisée stipulée dans l'article 58, paragraphe 3, CE. Cependant, aucune de ces conditions ne devrait s'avérer insurmontable pour une institution financière de l'UE déjà soumise à des exigences similaires dans son pays d'origine qui souhaite acquérir une participation (majoritaire ou autre) dans un</p>	<ul style="list-style-type: none"> • être non discriminatoire

²² Voir l'affaire C-55/94, *Gebhard*, point 37, ainsi que la jurisprudence qui y est mentionnée.

²³ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 56, C-98/01, *COM/Royaume-Uni*, point 43, C-367/98, *COM/Portugal*, point 44, et C-483/99, *COM/France*, point 40.

²⁴ Cela se reflète par exemple dans la nécessité pour l'autorité de surveillance d'approuver le business plan de la nouvelle entité, de procéder à un contrôle approfondi de l'équipe de direction et de s'assurer que les ajustements nécessaires peuvent être apportés aux systèmes et outils d'information des banques, tels que l'intégration adéquate de la gestion des risques, de systèmes clientèle et comptables et l'adaptation des procédures de contrôle et technologies de l'information.

établissement financier d'un autre État membre.	
<p>Pour être jugée proportionnée, la législation nationale doit permettre d'atteindre l'objectif qu'elle poursuit, sans dépasser toutefois ce qui est nécessaire pour cela²⁵.</p> <p>En ce qui concerne ce dernier aspect («ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif»), il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un système d'approbation administrative préalable²⁶ ne sera considéré proportionnel au but poursuivi que si le même objectif ne saurait être atteint par des mesures moins restrictives, notamment par un système de déclarations a posteriori²⁷. S'agissant de systèmes d'agrément préalables en matière prudentielle, ces considérations sont pertinentes eu égard aux charges que représentent les procédures en question (par exemple, les formalités liées à la demande: dates limites et délais applicables, quantité et qualité des informations requises ainsi que documents à fournir) et le temps nécessaire à l'obtention d'un tel agrément, étant entendu que celui-ci varie considérablement d'un État membre à l'autre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • être adaptée et proportionnée
<p>Pour contribuer à la sécurité juridique, un système d'approbation administrative préalable doit reposer sur des critères objectifs et non discriminatoires, connus d'avance des entreprises concernées, et toutes les personnes affectées par une mesure restrictive de ce type doivent disposer d'un recours légal à son encontre²⁸. Ceci oblige par exemple à motiver le refus d'une demande par des raisons suffisamment concrètes pour qu'un tribunal puisse juger de leur légalité et du bien-fondé de leur application. De même, tout critère imprécis ou non défini doit être considéré comme contraire au principe de la sécurité juridique, car l'imprécision empêche de tirer pleinement avantage des droits que confère l'article 56 du traité²⁹.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ne pas porter atteinte à la sécurité juridique
<p>En ce qui concerne les procédures d'agrément, les investisseurs doivent obtenir des indications claires quant aux circonstances objectives dans lesquelles l'agrément préalable sera accordé ou au contraire refusé³⁰. Les investisseurs doivent être informés des</p>	<ul style="list-style-type: none"> • suivre des procédures transparentes

²⁵ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 68, C-367/98, *COM/Portugal*, point 49, C-483/99, *COM/France*, point 45, et C-503/99, *COM/Belgique*, point 45, ainsi que les arrêts dans les affaires jointes C-163/94, C-165/94 et C-250/94, *Sanz de Lera et al*, point 23, et dans l'affaire C-54/99, *Église de Scientologie*, point 18.

²⁶ Dans le contexte du contrôle prudentiel.

²⁷ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 69, C-483/99, *COM/France*, point 46, C-367/98, *COM/Portugal*, point 50, ainsi que dans les affaires jointes C-163/94, C-165/94 et C-250/94, *Sanz de Lera et al*, points 23 à 28, et dans l'affaire C-302/97, *Konle*, point 44, et arrêts du 20/2/01 dans l'affaire C-205/99, *Analir et al*, Rec. 2001, p. I-1271, point 35, et du 5/3/02 dans les affaires jointes C-515/99, C-519/99 à C-524/99 et C-526/99 à C-540/99, *Reisch et al*, Rec. 2002, p. I-2157, point 37.

²⁸ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 69, C-483/99, *COM/France*, point 46, C-367/98, *COM/Portugal*, point 50.

²⁹ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 75, C-483/99, *COM/France*, point 50, et arrêt du 14/3/00 dans l'affaire C-54/99, *Église de Scientologie*, points 21 et 22.

³⁰ Arrêts dans les affaires C-463/00, *COM/Espagne*, point 74, et C-54/99, *Église de Scientologie*, points 21 et 22.

<p>critères applicables aux décisions d'agrément et, quelque soit le degré de formalité de ces décisions, recevoir les informations utiles pour comprendre sur quelle base elles ont été prises.</p> <p>Dans le secteur financier, les autorités de surveillance ont pour habitude d'entretenir des contacts informels avec les établissements financiers opérant dans leur pays. Cette pratique, établie de longue date, est à la fois légitime et utile. Malgré cela, toutes les décisions, parce qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel, doivent être motivées objectivement.³¹ La transparence requise fait défaut si la recommandation orale des autorités de ne pas demander l'agrément dans des cas d'investissement transfrontalier sert de substitut à un refus motivé pouvant faire l'objet d'une action en justice. Une telle pratique n'est en outre conforme ni à la lettre, ni à l'esprit, de la réglementation communautaire.</p>	
---	--

6. AUTRES ACTIONS DE LA COMMISSION VISANT A RENFORCER LA CONSOLIDATION TRANSFRONTALIERE

<p>Il importe de rendre les procédures d'agrément plus claires et plus transparentes. La Commission travaille avec les autorités des États membres à tous les niveaux afin de dégager le consensus nécessaire sur le degré de coopération et de précision que doivent atteindre ces procédures. La Commission soumettra des propositions pour la révision de l'article 16 de la directive bancaire consolidée (2000/12/CE) durant la première moitié de 2006. Les dispositions correspondantes de l'article 15 des directives assurances (2002/83/CE et 92/49/CEE) sont en cours d'examen dans le cadre du projet Solvabilité II.</p>	<p>Dans des domaines parallèles, un accord rapide sur des règles d'agrément prudentiel transparentes et plus précises pour les participations importantes est impératif.</p>
<p>En outre, la Commission procède actuellement à une consultation des États membres et du secteur financier afin d'identifier d'autres obstacles éventuels, outre ceux qui sont liés au contrôle prudentiel, susceptibles de gêner la consolidation transfrontalière du secteur financier de l'UE. Elle pourrait faire des propositions quant à l'élimination de ces obstacles à une date ultérieure.</p>	<p>Il convient aussi de déceler les entraves moins immédiates à la consolidation financière.</p>
<p>Face à des infractions au droit communautaire restreignant les investissements directs d'établissements financiers de l'UE, la Commission, si elle dispose de preuves suffisantes, entamera des procédures vigoureuses, comme elle l'a déjà fait pour d'autres obstacles aux investissements directs intra-UE.</p>	<p>La Commission s'attaquera à toute violation des libertés de l'UE.</p>
<p>Enfin, la Commission a lancé des enquêtes sectorielles sur la</p>	<p>Elle enquête</p>

³¹ Par exemple, article 33 de la directive 2000/12/CE du 20/3/00 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

<p>concurrence sur les marchés des services financiers de détail et de l'assurance. Soucieuse de renforcer la concurrence sur ces marchés, elle s'attachera en particulier à identifier les dispositifs qui font obstacle à la prestation de services transfrontaliers ainsi qu'à l'existence de barrières à l'entrée, tant sous la forme de réglementation que des questions plus «typiques» de lutte antitrust.</p>	<p>également sur la concurrence sur les marchés financiers de détail.</p>
---	--

7. CONCLUSIONS

<p>La présente communication vise à rappeler aux États membres les libertés fondamentales consacrées par le traité dans le domaine des investissements transfrontaliers des établissements financiers, ainsi que l'exigence de stricte proportionnalité que doit respecter toute restriction à ces libertés pouvant s'avérer nécessaire pour des raisons impérieuses d'intérêt général. Elle souligne en outre la nécessité d'une totale transparence de ces décisions. Elle encourage les établissements financiers à réunir des informations sur les dispositifs qui leur semblent constituer des obstacles injustifiés au processus d'intégration. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission entretiendra un dialogue permanent avec les États membres afin de déceler les obstacles à la libre circulation du capital ainsi qu'au droit d'établissement dans le secteur financier. La Commission travaille actuellement avec les milieux d'actionnaires à l'affinement de la législation dérivée dans ce domaine ainsi qu'au repérage d'autres obstacles pouvant exister et décourager l'intégration. Elle veillera à ce que les libertés fondamentales du traité puissent se concrétiser harmonieusement dans ce domaine.</p>	
<p>Une approche plus transparente du processus de fusion et d'acquisition dans le secteur financier permettra aux établissements financiers d'être parfaitement informés de tout souci légitime des autorités de surveillance nationales. Elle leur donnera également la possibilité de répondre à toutes les préoccupations légitimes en matière de surveillance prudentielle et de concurrence et, par là-même, de tirer pleinement avantage des libertés garanties par le traité.</p>	