



COMMISSION
DES
AFFAIRES EUROPÉENNES

Paris, le 26 décembre 2011

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Président,

En application de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, je vous fais parvenir ci-joint un avis motivé du Sénat sur la « proposition de règlement concernant les **exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement** » (COM (2011) 452 final) exposant les raisons pour lesquelles cette proposition n'apparaît pas conforme au principe de subsidiarité.

Cet avis motivé ayant été instruit à la fois par la commission des affaires européennes et la commission des finances, je vous transmets également les comptes rendus des réunions qui ont été consacrées à ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

P.J.

Simon SUTOUR

Monsieur José Manuel BARROSO
Président de la Commission européenne
COMMISSION EUROPÉENNE
200 rue de la Loi
B - 1049 BRUXELLES

N° 42
S É N A T

le 26 décembre 2011

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

ATTENTION

DOCUMENT PROVISOIRE

Seule l'impression définitive a valeur de texte authentique

RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ

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).

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la proposition de résolution de la commission des finances dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 179 et 226 (2011-2012).

L'article 443 de la proposition de règlement E 6787 accorde à la Commission européenne 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 de pouvoir 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, définie par les articles 445 et 446.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– L'article 443 de cette proposition de règlement n'est pas accompagné de motivation au regard du principe de subsidiarité ;

– La délégation accordée à la Commission européenne tend à excéder la nature même d'un acte délégué au regard des dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit que la Commission peut adopter un tel acte pour compléter ou modifier « *certaines éléments non essentiels* » d'un acte législatif ;

– Le cadre d'exercice de cette délégation – tant les conditions déterminant l'adoption d'un acte délégué que son objectif et sa durée de validité – est défini de façon large et imprécise.

Le Sénat rappelle que :

– Afin de mieux couvrir l'ensemble des risques bancaires, le « deuxième pilier » du régime de Bâle III permet aux autorités nationales d'imposer des exigences supplémentaires en capital aux établissements relevant de leur champ de supervision ;

– Les règlements (UE) n° 1092/2010, 1093/2010, 1094/2010 et 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, adoptés par les institutions européennes et conformes au principe de subsidiarité, ont mis en place un système européen de surveillance financière ;

– Ces règlements répartissent les compétences en ce qui concerne la surveillance et la gestion des risques micro et macro-prudentiels, en particulier lors des situations d’urgence.

Le Sénat observe que l’article 443 de la proposition de règlement est de nature à permettre à la Commission européenne de modifier unilatéralement cette répartition et de porter éventuellement atteinte au principe de subsidiarité.

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.

Il considère que cette délégation de pouvoir doit s’exercer sans préjudice des compétences conférées en situation d’urgence au Comité européen du risque systémique et à l’Autorité bancaire européenne dans le cadre du système européen de surveillance financière, ni de celles dont sont investies les autorités nationales au titre du deuxième pilier du régime de Bâle.

Les autres articles de la proposition n’appellent pas d’observation au regard du principe de subsidiarité.

Devenue résolution du Sénat le 26 décembre 2011.

Le Président,
Signé : Jean-Pierre BEL

**Réunion de la commission des affaires européennes
du jeudi 8 décembre 2011**

Contrôle de subsidiarité

Normes prudentielles applicables aux banques

*Communication de M. Michel Billout
et proposition de résolution portant avis motivé*

M. Simon Sutour, président. – Nous en venons à la première application de nos compétences en matière de subsidiarité, dont l'exercice est organisé par un nouveau règlement intervenu en début d'année. Jusqu'à une époque récente, tout se passait par courrier, mais depuis le début de la mandature, je réunis tous les quinze jours un groupe de travail informel, avec des représentants de tous les groupes politiques. Il est souhaitable que ce soit les mêmes collègues qui représentent les groupes, mais il est encore plus important que chaque groupe soit représenté dans cette course de fond.

M. Michel Billout, rapporteur. – Nous allons nous livrer à un exercice contraint, puisque le Sénat dispose de huit semaines à partir de la réception d'une proposition d'acte législatif européen pour formuler éventuellement un avis motivé destiné à la Commission européenne. Pour que cette procédure soit prise en compte au niveau communautaire, il faut que le tiers des parlements nationaux ait formulé un avis motivé, mais pas nécessairement dans les mêmes termes. Si notre commission juge que l'avis motivé est justifié, celui-ci est transmis à la commission législative saisie au fond, puis, éventuellement, débattu en séance publique. Et tout cela doit aboutir en huit semaines ! Nous avons donc eu quinze jours pour auditionner et travailler...

La subsidiarité relève d'une problématique de forme, non de fond. Il s'agit ici des règles prudentielles applicables aux sociétés de financement et d'investissement. Après avoir examiné attentivement le copieux projet de règlement européen, il apparaît que seul son article 443, qui traite des actes délégués, pose problème.

De la faillite de *Lehman Brothers* aux difficultés actuelles des banques européennes, en passant par la faillite de Dexia, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait réguler le secteur bancaire. À cette fin, la Commission européenne a élaboré le paquet législatif dit CRD IV, composé d'une directive et d'un règlement qui s'imposeraient à tous. La crise de 2007-2009 a mis en lumière les lacunes prudentielles de Bâle II. Le comité de Bâle a donc élaboré les recommandations de Bâle III, relevant le niveau des fonds propres, proposant des ratios de liquidité plus exigeants et traitant de l'effet de levier.

La Commission européenne propose d'harmoniser les normes applicables au sein de l'Union en reprenant les critères de Bâle III. Avec cette harmonisation maximale, les 8 200 établissements financiers européens se verraient imposer les mêmes ratios minimaux, aucun État membre ne pouvant exiger des ratios supérieurs – la Grande Bretagne aurait souhaité le faire, et cela a fait débat. Une marge de manœuvre est accordée aux États membres qui peuvent imposer la constitution d'un matelas de fonds propres complémentaires. Je n'entre pas plus dans le détail : M. Yung y reviendra, puisqu'il est le rapporteur de ces textes pour notre commission.

M. Richard Yung. – En janvier.

M. Michel Billout, rapporteur. – Le sujet ne fait pas polémique : l'ensemble des groupes au Parlement européen soutient ces propositions.

Selon le premier alinéa de l'article 443 proposé par la Commission européenne, « *La Commission est habilitée, notamment sur recommandation ou avis du Comité européen du risque systémique (CERS), 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* ».

La Commission européenne se fonde sur l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les deux premiers alinéas disposent : « *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 pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir* ».

Or, l'acte délégué visé à l'article 443 de la proposition de résolution dépasse le cadre habituel. Il autorise le recours à un acte délégué sur une base à la fois très étendue et très imprécise : « *d'éventuelles variations d'intensité des risques micro- et macroprudentiels* ». Une formulation aussi large permet de couvrir un vaste éventail de situations allant d'un simple risque pour, par exemple, le crédit immobilier dans un État jusqu'à une crise grave. D'ailleurs, l'article ne comporte aucune référence explicite à une situation d'urgence : il mentionne seulement une procédure d'urgence. Les autres articles sont bien plus précis.

Comment l'article 443 s'insère-t-il dans les compétences déjà attribuées ? Quatre règlements européens entrés en application le 1^{er} janvier ont créé le Conseil européen du risque systémique (CERS), chargé d'apprécier les risques macroprudentiels, et trois autorités européennes de surveillance

(AES) en charge chacune d'un risque micro-prudentiel. Le premier transmet toute information sur une dégradation du risque au Conseil, lequel est compétent pour constater l'urgence de la situation. Particulièrement dans ce cas, le CERS formule des recommandations, qui peuvent être générales ou spécifiques, confidentielles ou publiques, adressées à une ou plusieurs autorités de surveillances nationales, une ou plusieurs AES, un ou plusieurs Etats membres ou à l'ensemble de l'Union. Les AES ont le pouvoir d'imposer des décisions en cas de défaillance des autorités nationales.

Alors que le partage des compétences est très précis et conforme au principe de subsidiarité, l'article 443 vient transformer cette architecture, la Commission pouvant modifier une répartition des compétences établie par les institutions de l'Union, le Conseil et le Parlement.

Cumulée avec l'imprécision juridique entourant la mise en œuvre de l'article, l'absence de motivation rend difficile l'appréciation que nous devons porter quant au respect du principe de subsidiarité. La Commission européenne est-elle la plus à même de prendre des mesures de renforcement des fonds propres ? Il faudrait l'établir et la Commission ne le fait pas. Or, en cas d'incendie, on s'adresse à la caserne de pompiers la plus proche... Il me semble que les autorités nationales prendront rapidement et efficacement les mesures nécessaires.

C'est pourquoi je vous propose, sans remettre en question la démarche du paquet CRD IV, d'adopter une résolution portant avis motivé sur la conformité de l'article 443 au principe de subsidiarité. Sept parlements nationaux s'interrogent à ce titre, parfois pour des raisons de fond, mais toujours avec des arguments de forme faisant référence à la subsidiarité. Le diable se cache dans les détails, et il ne faudrait pas que la faiblesse de rédaction de l'article 443 soit dommageable à l'ensemble de la proposition législative.

M. Richard Yung. – Vous avez fort bien posé le problème : l'article 443 du projet de règlement s'inscrit dans ce cadre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union, qui autorise les actes de délégation.

Le débat de fond est le suivant : en cas de risque systémique, les autorités nationales sont-elles les mieux placées pour augmenter les ratios ? Est-il préférable de miser sur la capacité de la Commission européenne ? Je penche plutôt pour la seconde solution, car les autorités nationales ont déjà démontré qu'elles ne réagissaient pas toujours avec suffisamment de détermination. Elles peuvent être soumises à des pressions fortes du système bancaire national, comme celles d'aujourd'hui contre l'accélération du passage aux ratios de Bâle III ; elles peuvent aussi vouloir maintenir à un avantage compétitif relatif. D'autre part, une situation de crise touchera nécessairement plusieurs pays, voire tout le marché unique.

J'approuve largement les propos de M. Billout, mais pas sa conclusion : je fais plus confiance à la Commission pour agir dans une période déterminée et limitée.

M. Jean Bizet. – Sur ce sujet délicat, je ne partage pas jusqu'à la fin les orientations de M. Yung : l'harmonisation est certes essentielle, mais la réactivité l'est aussi et je souhaite que les autorités nationales conservent une possibilité d'action en cas de crise. Connaissant les qualités de notre AMF – notamment celles, éminentes, de son président – je suis plutôt séduit par la proposition de résolution.

M. Jean-René Lecerf. – Pourrait-on combiner la compétence des Etats et celle de la Commission, qui interviendrait en cas de carence ?

M. Michel Billout, rapporteur. – Nous avons du mal à nous affranchir des considérations de fond, alors que nous devons nous prononcer sur le respect de la subsidiarité : cet article du projet de règlement est-il conforme au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ? J'estime qu'il ne respecte pas l'article 290. En revanche, le recours aux actes délégués aux articles 441, 442, 444 et 445 ne soulève aucune objection.

La rédaction de l'article 443 permet à la Commission d'agir sans même avoir été saisie par le CERS, malgré les compétences que le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier attribue à ce comité. D'autre part, l'expression « un laps de temps limité » n'a pas de signification juridique précise. Dans le même esprit, les « exigences prudentielles plus strictes », pour « un ou plusieurs secteurs, régions ou Etats membres » ne sont nullement encadrées. Enfin, reste la question de la motivation : la Commission serait-elle plus efficace que les autorités nationales ? La question de la subsidiarité se pose.

M. Jean Bizet. – Le fait que sept parlements nationaux aient réagi montre que cet article pose problème.

Nous voulons une harmonisation. En votant la résolution, nous permettrions à la Commission de préciser l'ampleur et la durée de son éventuelle intervention. N'oublions pas qu'à propos des semestres européens, le politique a repris la main sur la Commission. Je souhaite que celle-ci précise sa copie sur l'article 443.

M. Alain Richard. – J'éprouve un peu de mal à me convaincre sur le second sujet. Par les temps qui courent, il n'est pas totalement injustifié de définir une procédure de crise, mais demander qu'on précise la motivation est tout à fait justifié. En revanche, il me paraît aventureux d'affirmer que l'action des 27 régulateurs nationaux serait plus judicieuse que celle de la Commission. Aurait-on défendu la sécurité des navires en pensant que le régulateur grec ferait bien son travail ? Je voudrais être sûr que la confiance accordée aux régulateurs nationaux ne sera pas démentie tôt ou tard. En ce domaine, toute exigence supplémentaire a des conséquences concurrentielles, puisque les établissements devant renforcer leurs fonds propres subissent une

réduction temporaire de leur capacité à réaliser des opérations. Or, l'instance compétente pour la concurrence en Europe est la Commission européenne.

M. Richard Yung. – Je me retrouve dans ces propos. On peut craindre que les autorités nationales n'aient pas toute la volonté d'agir vite et fort. Voyez les réactions des systèmes bancaires face à l'éventuelle accélération du calendrier de Bâle III, dont l'entrée en vigueur pourrait intervenir dès 2012-2013 au lieu de 2018.

M. Alain Richard. – Des réactions totalement désintéressées !

M. Richard Yung. – La Commission garantit une action dans l'intérêt supérieur européen. Pour autant, je ne suis pas hostile à ce que l'on précise mieux les conditions de son intervention.

La Chambre des Communes britannique a adopté un avis motivé, en pensant aux banques de la City qui ont des participations étrangères.

M. Joël Guerriau. – En situation de crise, il est difficile d'obtenir des crédits. Confrontées à l'obligation de renforcer leurs fonds propres, les banques peuvent se lancer à la recherche de la rentabilité, qui va de pair avec le risque. Il faut donc être vigilant avant d'imposer un relèvement des ratios de fonds propres. Notre attention devrait se porter sur l'usage qu'on en fait (produits discutables, montages financiers peu acceptables).

M. Yann Gaillard. – Le fonctionnement du CERS donne-t-il satisfaction ?

M. Michel Billout, rapporteur. – Nous ne pouvons guère nous prononcer : il ne fonctionne que depuis le 1^{er} janvier.

Sachant que les AES disposent déjà d'un pouvoir de substitution aux autorités nationales, l'article 443 est un « ovni ». Selon Mme Nouy, secrétaire générale de l'ACP, notre autorité nationale, cet article ne s'appliquerait pas dans des situations d'urgence.

Le projet CRD IV imposera des ratios à 8 200 organismes financiers européens, alors que pour les Etats-Unis, Bâle III s'appliquerait à 18 établissements américains.

Une disposition européenne sera-t-elle plus efficace ? L'absence de motivation de l'article pose problème au regard des traités.

M. Alain Richard. – Pourquoi ne pas parler de la coordination, voire de l'impulsion des autorités nationales ?

M. Simon Sutour, président. – Nous devons seulement nous prononcer sur la conformité ou non aux traités européens.

M. Alain Richard. – Notre avis pourrait mentionner les motifs que la Commission pourrait légitimement invoquer pour intervenir.

M. Simon Sutour, président. – Je vous propose d'examiner les observations inscrites dans la proposition de résolution. Les deux premières ne soulevant aucune objection, j'en viens à la troisième : « *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* ».

M. Richard Yung. – Je suis en désaccord avec cet alinéa.

M. Simon Sutour, président. – L'on pourrait mentionner les autorités européennes de surveillance.

M. Richard Yung. – Oui.

M. Yann Gaillard. – Ne remettons pas en cause la Commission.

M. Simon Sutour, président. – Je suggère d'ajouter *in fine* les mots « ou d'une autorité européenne de surveillance ».

M. Jean Bizet. – D'accord.

M. Simon Sutour, président. – Puisque nous sommes désormais d'accord sur cet alinéa comme sur les deux suivants, passons à l'avant-dernier alinéa de la proposition de résolution : « *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 sans aucun contrôle possible.* » Nous pourrions supprimer les mots « sans aucun contrôle possible ».

M. Simon Sutour, président. – S'il n'y a plus d'opposition, j'en viens au dernier alinéa : « *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 à l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce dit traité. Le reste de la proposition n'appelle pas d'observation au regard du principe de subsidiarité* ». Je propose de préciser « dans sa rédaction actuelle » après les mots « n'est pas conforme ».

M. Jean Bizet. – Cette rédaction conjugue les vues de MM. Yung et Billout en amenant la Commission à préciser les deux points qui nous choquent.

M. Richard Yung. – Seul un avis motivé a été adopté jusqu'à présent : les autres parlements en discutent.

M. Jean Bizet. – Vous devriez les stimuler !

M. Richard Yung. – J'approuve la synthèse proposée par notre président.

M. Simon Sutour, président. – Je suis satisfait de la synthèse – nous devons pratiquer ainsi le plus longtemps possible.

M. Michel Billout, rapporteur. – Je remercie tous les intervenants pour leur esprit constructif.

M. Simon Sutour, président. – Ce premier débat est important car nous jouons ainsi notre rôle constitutionnel.

La proposition de résolution portant avis motivé est adoptée à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission. Elle est publiée sous le numéro 179 (2011-2012).

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVE

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.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– L'article 443 de cette proposition de règlement n'est pas accompagné de motivation au regard du principe de subsidiarité,

– 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,

– 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.

Le Sénat rappelle que :

– 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.

– Ces règlements répartissent les compétences en ce qui concerne la surveillance et la gestion des risques micro et macro-prudentiels.

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.

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.

**Réunion de la commission des finances
du mercredi 21 décembre 2011**

Contrôle de subsidiarité

**Exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit
et aux entreprises d'investissement**

*Examen du rapport de Mme Nicole Bricq
sur la proposition de résolution européenne n° 179 (2011-2012)*

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Cette proposition de règlement de la Commission européenne forme avec une proposition de directive le dispositif communément appelé « CRD 4 », présenté le 20 juillet 2011. Ce « paquet » CRD 4 constitue la pièce maîtresse de la transposition des nouvelles normes prudentielles adoptées le 16 décembre 2010 par le Comité de Bâle, dites « Bâle III ». Son adoption est espérée pour le printemps 2012.

Cette proposition de règlement est d'harmonisation maximale. Dans la continuité de Bâle II, le dispositif de Bâle III comporte toutefois un « deuxième pilier » de surveillance prudentielle de l'ensemble des risques bancaires, intégrant notamment ceux hors-bilan. Dans le cadre de ce pilier, les autorités nationales peuvent imposer des exigences supplémentaires en capital aux banques relevant de leur champ de supervision, en fonction de leur situation et caractéristiques propres.

En application du 3 de l'article 73 octies du règlement du Sénat, la proposition de résolution a été renvoyée à la commission des finances. Nous sommes donc conduits à statuer sur son adoption ou son rejet.

Cette proposition de résolution porte plus particulièrement sur l'article 443 de la proposition de règlement de la Commission, qui habilite cette dernière à prendre des actes délégués sur les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit. Cette habilitation peut « notamment » être conférée sur recommandation ou avis du Comité européen du risque systémique (CERS), et s'inscrit dans une procédure d'urgence définie par les articles 445 et 446.

L'article 443 dispose ainsi que « *la Commission est habilitée, notamment sur recommandation ou avis du CERS, 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* ». Il établit une liste des exigences prudentielles sur lesquelles peuvent porter les actes délégués.

Cette délégation de pouvoir à la Commission européenne est très large, ce qui conduit nos collègues de la commission des affaires européennes à considérer que, dans sa rédaction actuelle, l'article 443 n'est pas conforme au principe de subsidiarité prévu par l'article 5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et ce à quatre titres :

– Il tend à excéder la nature même d'un acte délégué au regard des dispositions de l'article 290 du Traité, qui prévoit que la Commission peut adopter un tel acte non législatif pour compléter ou modifier « *certaines éléments non essentiels* » d'un acte législatif.

– Son champ d'application est défini de manière imprécise et est potentiellement très étendu si l'on considère tant l'objectif énoncé (« *réagir à d'éventuelles variations d'intensité des risques micro- et macroprudentiels dues à l'évolution du marché* ») que la liste des exigences prudentielles explicitement visées. De même, la durée d'application de l'acte délégué, définie comme « *un laps de temps limité* », apparaît insuffisamment encadrée, même si l'article 445 dispose que « *la délégation de pouvoir (...) peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil* ».

– Il s'articule mal avec - voire tend à « concurrencer » - le subtil partage de compétences prévu lors de situations d'urgence dans le cadre du système européen de surveillance financière (SESF), qui associe le Conseil, le CERS, la Commission européenne et les trois autorités européennes de surveillance, en l'espèce l'Autorité bancaire européenne (ABE). L'article 443 crée, à tout le moins, une ambiguïté puisqu'il a vocation à traiter des situations proches de celles régies par cette répartition des compétences, tout en octroyant à la Commission de larges pouvoirs décisionnels.

– Enfin, la commission des affaires européennes a constaté le défaut de motivation de l'article 443, en particulier au titre du respect du principe de subsidiarité. Le point 4.2 de l'exposé des motifs de la proposition de règlement traite de la subsidiarité, mais dans une perspective très générale, motivée par l'exigence légitime d'harmonisation des règles prudentielles.

J'estime que ces objections sont fondées et que le dispositif de délégation, tel qu'il est rédigé, tend à excéder ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé – la stabilité financière européenne –, ce qui contrevient à l'esprit et à la lettre du principe de subsidiarité. On a en quelque sorte le sentiment que la Commission cherche à « récupérer » une latitude et des pouvoirs qu'elle n'a pas obtenus lors des âpres négociations de 2010 sur le SESF.

De même, ce dispositif confère à la Commission des pouvoirs de relèvement des exigences prudentielles analogues à ceux dont disposent les autorités nationales au titre du « deuxième pilier » de Bâle III. Certes, le cadre de mise en œuvre est a priori distinct puisque les autorités nationales interviennent au cas par cas, sur une base micro-prudentielle, tandis que les actes délégués pris par la Commission auraient une vocation plutôt macro-

prudentielle, en fonction d'une situation ponctuelle de risque à l'échelle européenne, commune à plusieurs secteurs ou États membres.

Néanmoins, la délégation dont bénéficierait la Commission pourrait, en l'état, fragiliser la portée de ce deuxième pilier, que le nouveau régime de Bâle III entend crédibiliser et renforcer, dans la mesure où il a été peu utilisé sous le régime antérieur à la crise financière. Il importe donc de garantir la pleine compatibilité de la délégation de pouvoir accordée à la Commission avec les prérogatives des régulateurs nationaux.

La rédaction de l'article 443 devrait par conséquent être révisée aux fins de mieux encadrer la délégation de pouvoir ainsi accordée à la Commission. Outre quelques modifications rédactionnelles et précisions, je vous propose d'apporter quatre aménagements à cette proposition de résolution :

– insérer une mention selon laquelle la délégation accordée à la Commission européenne tend à excéder la nature même d'un acte délégué au regard des dispositions de l'article 290 du TFUE, ainsi que je l'ai relevé tout à l'heure ;

– supprimer le paragraphe de la proposition qui dispose qu'« *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* ». Ce paragraphe tend, en effet, à remettre en question la légitimité même d'une procédure de délégation que je ne conteste pas mais qu'il est nécessaire de mieux circonscrire ;

– faire explicitement référence au deuxième pilier du régime de Bâle, qui détermine la marge de manœuvre dont disposent les autorités nationales de régulation bancaire ;

– insister sur le fait que cette délégation de pouvoir doit s'exercer sans préjudice des compétences conférées en situation d'urgence au CERS et à l'ABE dans le cadre du système européen de surveillance financière, ni de celles dont sont investies les autorités nationales au titre du deuxième pilier.

M. François Marc, président. – Je remercie Nicole Bricq de cette présentation. En tant que spécialiste de la commission des affaires européennes sur ces sujets, peut-être Richard Yung a-t-il une opinion autorisée à formuler ?

M. Richard Yung. – Opinion autorisée, je ne sais pas... Nous avons eu un long et bon débat à la commission des affaires européennes sur cette question, et sommes arrivés à un texte de compromis. D'une façon générale, il y'avait bien un accord sur le manque de motivation de la demande de la Commission relative à son pouvoir d'augmenter les ratios de fonds propres en situation de crise, et la possibilité pour la Commission de se substituer aux autorités nationales a fait débat. J'étais plutôt hésitant. Pour

l'instant, l'architecture du Conseil européen du risque systémique et des autorités européennes est encore naissante. Je me suis également demandé si des autorités nationales, en cas de crise spécifique à un pays, pourraient hésiter à prendre des mesures difficiles, pour des raisons politiques ou autres. Dans ce cas de figure, la Commission européenne, qui au fond est la garante de l'intérêt supérieur européen, ne serait-elle pas mieux à même d'agir ? Nous en avons débattu et je crois que le texte de la résolution que nous avons adopté traduit assez bien ce débat.

Je n'ai pas d'observations particulières sur les propositions de la rapporteure générale ; je crois qu'elles sont plutôt de nature à renforcer le projet d'avis motivé. Ce n'est pas une mauvaise chose que les parlements nationaux fassent savoir à la Commission qu'il y a des limites aux pouvoirs qu'elle peut souhaiter s'attribuer.

M. Jean-Pierre Caffet. – J'avais une interrogation qui a été en partie éclairée par Richard Yung. Cette approche de la subsidiarité est purement juridique et laisse donc de côté la question de l'intégration économique. La résolution semble indiquer que la Commission s'est arrogée des droits qui dépassent ses compétences. Je voudrais donc avoir confirmation de cette interprétation, et si je ne remets pas en cause cette approche juridique, je constate qu'elle n'est pas de nature à faciliter le nécessaire mouvement vers davantage d'intégration européenne.

Mme Marie-France Beaufils. – La résolution issue du débat en commission recueillait l'accord de notre groupe. Je ne pense pas que ces propositions témoignent d'un ralentissement de la volonté d'aboutir à une solution à l'échelle européenne sur ces questions, mais plutôt que les États montrent leur capacité à jouer leur rôle avec les outils de régulation existants. Les modifications que nous propose Nicole Bricq ne me semblent pas, à première vue, aller dans un sens contraire à ce qui a été adopté consensuellement par la commission des affaires européennes, mais cela requiert davantage d'investigations de mon groupe.

M. François Fortassin. – Je suis d'accord pour que l'on dise à la Commission européenne qu'elle outrepassé quelque peu ses droits, mais si elle nous écoute poliment sans tenir compte de cette résolution, quelle action nous permettrait d'aller plus loin ? La Commission nous a en effet habitués à prendre quelques libertés avec la position des États.

M. Richard Yung. – Il faut qu'un tiers des parlements nationaux adoptent un avis motivé pour que la Commission soit contrainte de revoir sa copie. Pour l'instant, seul le Royaume-Uni a voté un tel avis, mais d'autres pays le rejoindront sans doute. Pour réagir aux propos de Jean-Pierre Caffet, la difficulté de ce type de débat réside effectivement dans son caractère purement juridique sur le partage entre le pouvoir de la Commission et celui des États membres. Mais il ne porte pas du tout sur le fond. Nous aurons d'ailleurs prochainement le même type de discussions sur la règle d'or européenne. Je crois que l'amendement proposé par Nicole Bricq, selon lequel « *la délégation*

accordée à la Commission européenne tend à excéder la nature même d'un acte délégué », dit bien les choses et est juridiquement fondé.

M. Jean-Claude Frécon. - Cette proposition de résolution a-t-elle été adoptée à l'unanimité par notre commission des affaires européennes ?

M. Richard Yung. - Tout à fait.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. - Concernant l'interrogation de Jean-Pierre Caffet, je confirme que nous ne nous prononçons pas ici sur le fond. Dès lors que plusieurs pays ou secteurs sont concernés par une crise, la Commission européenne est compétente. La proposition de règlement est d'harmonisation maximale et les marges de manœuvre sont donc faibles, mais Bâle III comporte un deuxième pilier qui permet à un régulateur national de prendre des mesures individuelles. En outre, une coordination peut être mise en œuvre au sein du collège des régulateurs. Lorsque je dis que la Commission européenne cherche à « reprendre la main » par rapport aux nouvelles autorités européennes, on peut se souvenir que lors de nos auditions débats sur le sauvetage de Dexia le 12 octobre dernier, le président de la Commission, José Manuel Barroso, avait lui-même annoncé que l'application des ratios de Bâle III serait anticipée dès juillet 2012. Il s'agit donc de ne pas déstabiliser ces autorités européennes qui ont une légitimité.

S'agissant de la question de François Fortassin sur l'utilité de cette résolution, je rappelle qu'elle est aussi destinée au Gouvernement, qui doit en tenir compte. Elle peut également revêtir une réelle importance pour nos collègues du Parlement européen, dont la commission des affaires économiques et monétaires doit se réunir le 25 avril 2012 pour se prononcer sur cette proposition de règlement. Une séance plénière est également prévue le 12 juin.

La proposition de résolution européenne portant avis motivé est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission. Elle est publiée sous le numéro 226 (2011-2012).

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

L'article 443 de la proposition de règlement E 6787 accorde à la Commission européenne 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 de pouvoir 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, définie par les articles 445 et 446.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– L'article 443 de cette proposition de règlement n'est pas accompagné de motivation au regard du principe de subsidiarité ;

– La délégation accordée à la Commission européenne tend à excéder la nature même d'un acte délégué au regard des dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit que la Commission peut adopter un tel acte pour compléter ou modifier « *certaines éléments non essentiels* » d'un acte législatif ;

– Le cadre d'exercice de cette délégation - tant les conditions déterminant l'adoption d'un acte délégué que son objectif et sa durée de validité - est défini de façon large et imprécise.

Le Sénat rappelle que :

– Afin de mieux couvrir l'ensemble des risques bancaires, le « deuxième pilier » du régime de Bâle III permet aux autorités nationales d'imposer des exigences supplémentaires en capital aux établissements relevant de leur champ de supervision ;

– 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 ;

– Ces règlements répartissent les compétences en ce qui concerne la surveillance et la gestion des risques micro et macro-prudentiels, en particulier lors des situations d'urgence.

Le Sénat observe que l'article 443 de la proposition de règlement est de nature à permettre à la Commission européenne de modifier unilatéralement cette répartition et de porter éventuellement atteinte au principe de subsidiarité.

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.

Il considère que cette délégation de pouvoir doit s'exercer sans préjudice des compétences conférées en situation d'urgence au Comité européen du risque systémique et à l'Autorité bancaire européenne dans le cadre du système européen de surveillance financière, ni de celles dont sont investies les autorités nationales au titre du deuxième pilier du régime de Bâle.

Les autres articles de la proposition n'appellent pas d'observation au regard du principe de subsidiarité.