

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.10.2008
COM(2008) 661 final

2008/0199 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui
concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

En période de volatilité des marchés, l'une des principales préoccupations des déposants est la garantie de leurs dépôts bancaires en cas de défaillance de leur banque.

Depuis 1994, des dispositions communautaires garantissent l'existence, dans tous les États membres, d'un filet de sécurité afin de parer aux éventuelles défaillances des banques. Un examen de ces dispositions, publié par la Commission en 2006¹, a mis en lumière le fait que des améliorations seraient envisageables dans différents domaines. Toutefois, ce rapport conclut qu'à ce stade, il serait possible de mettre en œuvre la plupart des améliorations sans modifier la législation.

Les événements de 2007 et 2008, et notamment la crise actuelle sur les marchés financiers, ont confirmé que ces défauts étaient réels et fait apparaître leurs conséquences pour la confiance des déposants.

Or, de plus en plus d'épargnants constatent qu'ils pourraient ne pas être remboursés en cas de défaillance bancaire parce que leur épargne dépasse le niveau de garantie prévu dans leur pays. La garantie minimale de 20 000 EUR n'a pas été revue depuis 1994 et elle est maintenant insuffisante dans différents pays du fait de la répartition de l'épargne. Il semble par ailleurs que les différences entre les mesures nationales entraînent des distorsions de la concurrence qui ont un effet réel et perturbateur sur le choix de la banque de dépôt.

En outre, le délai actuel de remboursement, qui est de trois mois, ne correspond pas aux besoins ni aux attentes des déposants.

Le 7 octobre 2008, le Conseil de l'Union européenne a convenu que la priorité est de rétablir la confiance dans le secteur financier, ainsi que son bon fonctionnement. Il s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les dépôts des épargnants privés et s'est félicité de l'intention de la Commission de présenter d'urgence une proposition appropriée visant à promouvoir la convergence des systèmes de garantie des dépôts. En conséquence, la directive devrait être revue en ce qui concerne trois aspects essentiels:

- l'augmentation du niveau de garantie minimal;
- la réduction du délai de remboursement à trois jours au maximum;
- la suppression de la coassurance.

¹ COM(2006) 729.

2. ANALYSE D'IMPACT ET CONSULTATION PUBLIQUE

Du fait de l'urgence de la question, ni analyse d'impact ni consultation publique n'ont pu être réalisées pour la présente proposition.

Toutefois, la Commission a recueilli des informations utiles lors du réexamen de la directive 94/19/CE. Lors de l'élaboration de sa communication publiée en 2006, la Commission a notamment demandé au Centre commun de recherche de la Commission de fournir des rapports sur le niveau de garantie (2005), sur les possibilités d'harmonisation des mécanismes de financement (2006/2007) et sur l'efficacité des systèmes de garantie des dépôts (2008). Ces travaux ont reçu le soutien de l'European Forum of Deposit Insurers (EFDI), notamment en ce qui concerne les obstacles à un remboursement rapide des déposants. Ils ont été pris en considération dans la présente proposition.

Les rapports peuvent être consultés sur le site web suivant:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_fr.htm

3. INCIDENCE BUDGETAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de la Communauté.

4. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

L'instrument le plus approprié est une directive modifiant la directive actuelle. La proposition est fondée sur l'article 47, paragraphe 2, du traité, qui constitue la base juridique des mesures communautaires visant à achever le marché intérieur des services financiers.

Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité CE, les objectifs de la présente proposition ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire. Ses dispositions ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

Seule la législation communautaire peut assurer que les établissements de crédit opérant dans plusieurs États membres soient soumis à des exigences semblables en matière de systèmes de garantie des dépôts, ce qui crée des conditions de concurrence équitables, évite des coûts de mise en conformité injustifiés pour les activités à caractère transfrontalier et favorise ainsi une intégration plus poussée du marché unique. L'action de la Communauté assure également un niveau élevé de stabilité financière au sein de l'UE.

5. EXPLICATION DÉTAILLÉE DE LA PROPOSITION

5.1. Réduction du délai de remboursement

Le délai de remboursement actuel, qui est de trois mois et qui peut même être étendu à neuf mois, nuit à la confiance des déposants et ne répond pas à leurs besoins. De

nombreux déposants risquent de se trouver dans une situation financière difficile en moins d'une semaine. Par conséquent, le délai de remboursement doit être réduit à trois jours, sans possibilité de prolongation.

Toutefois, ce délai ne prend effet qu'à partir du moment où les autorités compétentes constatent que l'établissement de crédit ne paraît pas en mesure de rembourser le dépôt ou qu'une autorité judiciaire a décidé que le droit des déposants à faire valoir leurs créances était suspendu. Les autorités compétentes disposent, pour faire ce constat, d'un délai de 21 jours après avoir établi qu'un établissement de crédit n'avait pas restitué les dépôts. Dans l'intérêt d'un remboursement rapide, cette période de 21 jours devrait être ramenée à 3 jours.

À l'heure actuelle, en vertu de l'article 2, seuls les dépôts interbancaires et ceux liés à des activités de blanchiment de capitaux sont exclus de tout remboursement.

L'article 7, paragraphe 2, en liaison avec l'annexe 1, prévoit que les États membres peuvent imposer 14 exclusions de remboursement supplémentaires. Il s'agit notamment des dépôts du secteur financier et d'autorités publiques, des proches parents de contrôleurs légaux des comptes de la banque et des dépôts de sociétés «d'une dimension telle qu'elles ne sont pas autorisées à établir un bilan abrégé conformément à l'article 11 de la quatrième directive 78/660/CEE». Manifestement, la plupart des exclusions créent d'importants obstacles à un remboursement rapide. Il est donc essentiel que de telles exclusions cessent de s'appliquer. Afin d'assurer un remboursement rapide, les systèmes ne devraient couvrir que les dépôts de particuliers. Toutefois, les États membres devraient avoir la possibilité d'inclure d'autres types de déposants, pour autant que cette inclusion ne ralentisse pas le remboursement.

5.2. Coassurance

La directive en vigueur autorise une coassurance facultative d'un montant maximal de 10 %, c'est-à-dire le pourcentage de pertes subies par le déposant. Il s'est avéré que cette disposition nuit à la confiance des déposants et qu'elle pourrait avoir exacerbé les problèmes. L'argument de l'aléa moral (les déposants doivent être «punis» pour avoir déposé leurs fonds auprès d'une banque proposant des taux d'intérêt plus élevés mais prenant plus de risques) n'est pas défendable car les particuliers ne peuvent, d'une manière générale, juger de la solidité financière de leur banque. En conséquence, cette disposition devrait être supprimée.

5.3. Niveau de garantie

Le niveau de garantie minimal est actuellement fixé à 20 000 EUR, les États membres ayant toutefois la possibilité de proposer une protection plus grande. Toutefois, ce chiffre ne correspond pas à la moyenne des dépôts par citoyen de l'UE, qui est d'environ 30 000 EUR. Pour préserver la confiance des déposants, il convient de rehausser fortement le niveau de garantie minimal.

Le 7 octobre 2008, le Conseil de l'Union européenne a convenu que tous les États membres offriraient, pendant une période initiale d'au moins un an, une garantie des dépôts des particuliers à hauteur d'au moins 50 000 EUR, tout en prenant acte du fait que de nombreux États membres ont décidé de porter leur minimum jusqu'à au moins 100 000 EUR. En conséquence, la garantie minimale devrait d'abord être

portée à au moins 50 000 EUR, puis, après un an, à au moins 100 000 EUR. Sous le régime en vigueur, 65 % environ des dépôts éligibles seraient couverts. Les nouveaux montants garantis (de 50 000 et 100 000 EUR) devraient permettre de couvrir respectivement 80 % et 90 % des dépôts.

Les modifications apportées au niveau de garantie devraient faire l'objet d'une procédure de comité standard. Toutefois, dans des situations d'urgence, une réaction communautaire coordonnée serait nécessaire afin d'augmenter le niveau de garantie en réponse à une perte de confiance soudaine des déposants. Par conséquent, des mesures d'urgence prises en vertu d'une procédure de comité sont essentielles. De telles mesures seraient applicables pour une durée de 18 mois au maximum.

5.4. Coopération transfrontalière

Les systèmes de garantie des dépôts ne couvrent pas seulement les déposants dans l'État membre où une banque est agréée (pays d'origine), mais aussi ceux des filiales de cette banque dans d'autres États membres (pays d'accueil). Si le système de garantie des dépôts du pays d'accueil offre un niveau de garantie plus élevé que celui du pays d'origine, la filiale peut choisir d'adhérer au système du pays d'accueil afin de proposer la même garantie que les banques agréées dans le pays d'accueil.

Que la banque ait choisi le système du pays d'accueil ou non, il est essentiel que les systèmes du pays d'origine et du pays d'accueil coopèrent afin d'assurer un remboursement rapide. Par conséquent, la présente proposition introduit explicitement une obligation générale de coopération entre systèmes de garantie.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 47, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission²,

vu l'avis de la Banque centrale européenne³,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 7 octobre 2008, le Conseil de l'Union européenne a convenu de l'urgence de rétablir la confiance dans le secteur financier, ainsi que son bon fonctionnement. Il s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les dépôts des épargnants privés et s'est félicité de l'intention de la Commission de présenter d'urgence une proposition appropriée visant à promouvoir la convergence des systèmes de garantie des dépôts.
- (2) La directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts⁵ fournit déjà une couverture de base aux déposants. Toutefois, la crise financière actuelle rend nécessaire le renforcement de cette protection.
- (3) Le niveau de garantie minimal est actuellement fixé par la directive 94/19/CE à 20 000 EUR, les États membres ayant toutefois la possibilité de fixer un niveau plus élevé. Néanmoins, ce niveau s'est avéré insuffisant pour de nombreux dépôts dans la Communauté. Pour préserver la confiance des déposants, il convient de rehausser le niveau de garantie minimal.
- (4) La directive 94/19/CE autorise les États membres à limiter la couverture à un certain pourcentage. Cette option ayant produit un effet négatif sur la confiance des déposants, il convient de la supprimer.

² JO C du ..., p. ...

³ JO C du ..., p. ...

⁴ JO C du ..., p. ...

⁵ JO L 135 du 31.5.1994, p. 5.

- (5) Le délai de remboursement, qui est actuellement de trois mois et peut être étendu à 9 mois, est incompatible avec la nécessité de préserver la confiance des déposants et ne répond pas à leurs besoins. Il y a donc lieu de réduire le délai de remboursement à trois jours à compter de la date à laquelle le système de garantie des dépôts concerné a reçu les informations pertinentes. De plus, dans les cas où le remboursement est déclenché par un constat des autorités compétentes, il convient de réduire le délai de décision de 21 jours actuellement à 3 jours pour ne pas ralentir le remboursement.
- (6) Les États membres ayant la possibilité d'exclure du remboursement certaines catégories de déposants énoncées à l'annexe I de la directive 94/19/CE, il est nécessaire de recenser les différentes catégories de bénéficiaires pendant la procédure de remboursement. Il en résulte des difficultés de mise en œuvre des accords existants entre les systèmes du pays d'origine et du pays d'accueil (couverture complémentaire) et des retards dans les remboursements. Il convient donc que ce régime cesse de s'appliquer. En outre, la plupart des exclusions autorisées actuellement concernent des entités publiques et des établissements financiers. Or, un renforcement de la protection devrait profiter aux déposants qui, en principe, disposent de compétences limitées en matière financière. Il convient donc de limiter la protection afin qu'elle ne s'applique qu'aux particuliers, tout en laissant aux États membres la possibilité de l'étendre à d'autres catégories de déposants.
- (7) Les États membres doivent veiller à ce que les systèmes de garantie des dépôts disposent de fonds suffisants pour répondre aux besoins de ces derniers.
- (8) Il y a lieu d'adopter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la directive 94/19/CE en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999⁶ fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.
- (9) En particulier, il convient d'habiliter la Commission à adapter le niveau de garantie. Étant donné qu'il s'agit de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de la directive 94/19/CE, elles devraient être adoptées selon la procédure de réglementation avec contrôle prévue à l'article 5 *bis* de la décision 1999/468/CE.
- (10) Lorsque, pour des raisons d'urgence impérieuse telles que la préservation de la confiance des déposants dans la sécurité des marchés financiers, les délais normaux de la procédure de réglementation avec contrôle ne peuvent pas être respectés, la Commission doit pouvoir recourir à la procédure d'urgence prévue par l'article 5 *bis*, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE en vue de rehausser provisoirement le niveau de garantie.
- (11) Au vu de la crise financière actuelle et afin de préserver la confiance des déposants tout en respectant les attentes légitimes de toutes les parties concernées, les États membres devraient transposer la disposition qui porte à 50 000 EUR le niveau de garantie par des dispositions législatives qui s'appliquent rétroactivement et qui prennent effet à la date où la proposition de la Commission est adoptée.

⁶ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

- (12) Étant donné que l'objectif de l'action proposée, à savoir l'harmonisation des niveaux de garantie et des délais de remboursement, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres car il suppose d'harmoniser tout une série de règles divergentes dans les systèmes juridiques des différents États membres, et peut donc être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité énoncé au dit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (13) Il convient dès lors de modifier la directive 94/19/CE en conséquence,
- ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 94/19/CE est modifiée comme suit:

- (1) Le second alinéa de l'article 1^{er}, point 3, sous i), est remplacé par le texte suivant:
- «Les autorités compétentes font ce constat dès que possible et au plus tard trois jours après avoir établi pour la première fois qu'un établissement de crédit n'a pas restitué les dépôts échus et exigibles; ou»
- (2) L'article 4 est modifié comme suit:
- (a) le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant:
- «5. Dans les cas visés aux paragraphes 1 à 4, les États membres veillent à ce que les systèmes de garantie des dépôts coopèrent entre eux.»
- (b) le paragraphe suivant est ajouté:
- «6. La Commission réexamine le fonctionnement du présent article et, le cas échéant, propose les modifications à y apporter.»
- (3) L'article 7 est modifié comme suit:
- (a) Les paragraphes 1, 2 et 3 sont remplacés par le texte suivant:
- «1. Les systèmes de garantie des dépôts prévoient que l'ensemble des dépôts d'un même déposant est couvert jusqu'à concurrence d'un montant de 50 000 EUR en cas d'indisponibilité des dépôts.
- Le 31 décembre 2009 au plus tard, le niveau de garantie est porté à au moins 100 000 EUR.
2. Les États membres peuvent prévoir que certains dépôts, énumérés à l'annexe I, sont exclus de la garantie ou sont plus faiblement garantis pour autant que le remboursement de tous les déposants soit effectué dans le délai fixé à l'article 10, paragraphe 1.

3. La présente directive couvre les déposants qui sont des personnes physiques agissant dans un but autre que commercial ou professionnel.

Les systèmes de garantie des dépôts peuvent également couvrir d'autres déposants pour autant que le remboursement de tous les déposants soit effectué dans le délai fixé à l'article 10, paragraphe 1.»

(b) Le paragraphe 4 est supprimé.

(c) Le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant:

- «5. Le montant indiqué au paragraphe 1 est réexaminé chaque année par la Commission. Le premier réexamen a lieu d'ici au 31 décembre 2010.»

(d) Les paragraphes suivants sont ajoutés:

- «6. La Commission peut adapter le montant indiqué au paragraphe 1, compte tenu notamment des évolutions dans le secteur bancaire et de la situation économique et monétaire dans la Communauté.

Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive, est arrêtée conformément à la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 7 *bis*, paragraphe 2.

7. La Commission peut décider, pour une période ne dépassant pas 18 mois, d'augmenter provisoirement le montant indiqué au paragraphe 1.

Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive, est arrêtée conformément à la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 7 *bis*, paragraphe 3.»

(4) L'article 7 *bis* suivant est ajouté après l'article 7:

«Article 7 *bis*

1. La Commission est assistée par le comité bancaire européen institué par la décision 2004/10/CE de la Commission*.
2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 *bis*, paragraphes 1 à 4, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE** s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.
3. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 *bis*, paragraphes 1, 2, 4 et 6, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

* JO L 3 du 7.1.2004, p. 36.

** JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.»

(5) L'article 10 est modifié comme suit:

(a) Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

- «1. Les États membres veillent à ce que des données exactes sur les déposants et les dépôts, nécessaires à la vérification des créances, soient mises à la disposition du système de garantie des dépôts lorsque les autorités compétentes font le constat visé à l'article 1^{er}, point 3, sous i), ou l'autorité judiciaire rend la décision visée à l'article 1^{er}, point 3, sous ii).

Les systèmes de garantie des dépôts doivent être en mesure de rembourser les créances dûment vérifiées des déposants se rapportant à des dépôts indisponibles, dans un délai de trois jours à compter de la date à laquelle les données visées au premier alinéa ont été mises à leur disposition.»

(b) Le paragraphe 2 est supprimé.

(6) L'article 12 est remplacé par le texte suivant:

«Article 12

1. Le 31 décembre 2009 au plus tard, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'harmonisation des mécanismes de financement des systèmes de garantie des dépôts et sur la possibilité d'instaurer un système communautaire de garantie des dépôts, ainsi que toute proposition appropriée s'y rapportant.
2. Les États membres informent la Commission et le comité bancaire européen de leur intention de modifier l'étendue ou le niveau de la couverture des dépôts et des difficultés qu'ils rencontrent lors de leur coopération avec d'autres États membres.»

(7) L'annexe I est modifiée comme suit:

- (a) les points 1 à 9 sont supprimés;
- (b) le point 11 est supprimé;
- (c) le point 14 est supprimé.

Article 2

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2008. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Les États membres rendent applicable l'article 7, paragraphe 1, second alinéa, à compter du 15 octobre 2008.

Toutefois, ils mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 7, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 94/19/CE, telle que modifiée par la présente directive, le 31 décembre 2009 au plus tard.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le troisième jour qui suit celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles,

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président