



## Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
présentées le 26 juin 2019<sup>1</sup>

**Affaire C-255/18**

**State Street Bank International GmbH**  
**contre**  
**Banca d'Italia,**  
en présence de :  
**Banco delle Tre Venezie SpA**

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie)]

« Recours préjudiciel – Directive 2014/59/UE – Redressement et résolution des établissements de crédit – Changements de statut – Fusion par absorption d'un établissement par la société mère située dans un autre État membre – Règlement délégué (UE) 2015/63 – Mécanismes de financement de la résolution – Contributions ordinaires – Contributions extraordinaires – Perception des contributions de l'exercice 2015 – Dispositions transitoires – Application du règlement délégué 2015/63 malgré la non-transposition de la directive 2014/59 »

1. Les établissements de crédit sont tenus de contribuer au financement des mécanismes nationaux mis en place dans tous les États membres pour couvrir les coûts de redressement et de résolution du secteur financier. Ils doivent également contribuer au Fonds de résolution unique (FRU), qui est le mécanisme analogue à l'échelle de l'Union européenne.
2. La directive 2014/59/UE<sup>2</sup> a réglementé ces contributions obligatoires, qui constituent un élément essentiel du fonctionnement des systèmes nationaux de redressement et de résolution des défaillances des établissements financiers, ainsi que du mécanisme de résolution unique (MRU), en établissant une distinction entre les contributions ex ante ordinaires et les contributions ex post extraordinaires.
3. Cette demande préjudicielle offre à la Cour l'occasion de se prononcer pour la première fois sur les règles applicables à la perception de ces deux types de contributions. La réponse permettra également de résoudre les problèmes que soulèvent en Italie les contributions de l'exercice 2015, du fait des retards pris dans la transposition de la directive 2014/59 et de l'entrée en vigueur du règlement délégué (UE) 2015/63<sup>3</sup>.

1 Langue originale : l'espagnol.

2 Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 190).

3 Règlement délégué de la Commission du 21 octobre 2014 complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante aux dispositifs de financement pour la résolution (JO 2015, L 11, p. 44).

## I. Le cadre juridique

### A. Le droit de l'Union

#### 1. La directive 2014/59

##### 4. Aux termes de l'article 100 :

« 1. Les États membres mettent en place un ou plusieurs dispositifs de financement aux fins de l'application effective des instruments et pouvoirs de résolution par l'autorité de résolution.

[...]

3. Les États membres veillent à ce que les dispositifs de financement disposent de ressources financières adéquates.

4. Aux fins du paragraphe 3, les dispositifs de financement ont notamment le pouvoir de :

- a) percevoir des contributions ex ante tel que visé à l'article 103, pour atteindre le niveau cible indiqué à l'article 102 ;
- b) percevoir des contributions ex post extraordinaires tel que visé à l'article 104 lorsque les contributions visées au point a) sont insuffisantes ; et
- c) contracter des emprunts et de se procurer d'autres formes de soutien tel que visé à l'article 105.

5. Sauf lorsque le paragraphe 6 le permet, chaque État membre met en place son dispositif de financement national sous la forme d'un fonds, dont l'utilisation peut être déclenchée par son autorité de résolution aux fins énoncées à l'article 101, paragraphe 1.

[...] »

##### 5. Selon l'article 102 :

« 1. Les États membres veillent à ce que, au plus tard le 31 décembre 2024, les moyens financiers disponibles de leurs dispositifs de financement atteignent au moins 1 % du montant des dépôts couverts de tous les établissements agréés sur leur territoire. Les États membres peuvent fixer des niveaux cibles supérieurs à ce montant.

2. Au cours de la période initiale visée au paragraphe 1, les contributions aux dispositifs de financement perçues conformément à l'article 103 sont étalées dans le temps aussi régulièrement que possible jusqu'à ce que le niveau cible soit atteint, mais en tenant dûment compte de la phase du cycle d'activités et de l'incidence que les contributions procycliques peuvent avoir sur la position financière des établissements contributeurs.

[...] »

##### 6. L'article 103 (« Contributions ex ante ») dispose :

« 1. Pour atteindre le niveau cible précisé à l'article 102, les États membres veillent à ce que des contributions soient perçues au moins chaque année auprès des établissements agréés sur leur territoire, y compris des succursales de l'Union.

2. La contribution de chaque établissement est proportionnelle au montant de son passif (hors fonds propres) moins les dépôts couverts rapporté au passif cumulé (hors fonds propres) moins les dépôts couverts de tous les établissements agréés sur le territoire de l'État membre.

Ces contributions sont adaptées en fonction du profil de risque des établissements selon les critères adoptés en vertu du paragraphe 7.

[...] »

7. L'article 104 (« Contributions ex post extraordinaires »), paragraphe 1, dispose :

« Lorsque les moyens financiers disponibles sont insuffisants pour couvrir les pertes, coûts ou autres frais encourus en raison de l'utilisation des dispositifs de financement, les États membres veillent à ce que des contributions ex post extraordinaires soient perçues auprès des établissements agréés sur leur territoire, afin de couvrir les montants supplémentaires. Ces contributions ex post extraordinaires sont réparties entre les établissements conformément aux règles définies à l'article 103, paragraphe 2.

Les contributions ex post extraordinaires ne dépassent pas le triple du montant annuel des contributions déterminé conformément à l'article 103. »

## 2. *Le règlement délégué 2015/63*

8. L'article 4 (« Calcul des contributions annuelles ») dispose :

« 1. L'autorité de résolution calcule la contribution annuelle que doit verser chaque établissement en proportion du profil de risque de l'établissement, sur la base des informations fournies par celui-ci conformément à l'article 14 et en application de la méthode énoncée dans la présente section.

2. L'autorité de résolution calcule la contribution annuelle visée au paragraphe 1 sur la base du niveau cible annuel du dispositif de financement pour la résolution, compte tenu du niveau cible à atteindre pour le 31 décembre 2024 conformément à l'article 102, paragraphe 1, de la directive 2014/59/UE, et sur la base du montant moyen des dépôts couverts l'année précédente, calculé trimestriellement, pour tous les établissements agréés sur son territoire. »

9. L'article 12 (« Établissements nouvellement surveillés ou changement de statut ») dispose :

« 1. Lorsqu'un établissement est surveillé depuis seulement une partie de la période de contribution, la contribution partielle est calculée par application de la méthode exposée à la section 3 au montant de la contribution annuelle calculé pour la période de contribution suivante, rapporté au nombre de mois entiers de la première période de contribution pour lesquels l'établissement a été surveillé.

2. Un changement de statut d'un établissement, y compris un petit établissement, au cours de la période de contribution n'a pas d'effet sur la contribution annuelle due pour l'année en question. »

10. L'article 13, paragraphe 1, se lit comme suit :

« Au plus tard le 1<sup>er</sup> mai de chaque année, l'autorité de résolution informe chacun des établissements visés à l'article 2 de sa décision déterminant la contribution annuelle due par cet établissement. »

11. L'article 14, paragraphe 1, prévoit :

« Les établissements fournissent à l'autorité de résolution les derniers états financiers annuels approuvés disponibles au 31 décembre de l'année précédant la période de contribution, accompagnés de l'avis émis par le contrôleur légal des comptes ou le cabinet d'audit, conformément à l'article 32 de la directive 2013/34/UE [...] »

12. Les dispositions transitoires du règlement délégué 2015/63 sont fixées dans son article 20, dont les paragraphes 1, 2 et 3, spécifient :

« 1. [...] Par dérogation à l'article 13, paragraphe 1, en ce qui concerne les contributions à verser en 2015, les autorités de résolution informent chaque établissement le 30 novembre 2015 au plus tard de leur décision déterminant la contribution annuelle exigée de lui.

2. Par dérogation à l'article 13, paragraphe 4, et en ce qui concerne les contributions à verser en 2015, le montant dû au titre de la décision visée au paragraphe 3 dudit article est versé le 31 décembre 2015 au plus tard.

3. Par dérogation à l'article 14, paragraphe 4, et en ce qui concerne les informations à fournir aux autorités de résolution en 2015, les informations visées audit paragraphe sont fournies le 1<sup>er</sup> septembre 2015 au plus tard. »

13. Aux termes de l'article 21, deuxième alinéa, ce règlement « s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ».

### ***B. Le droit national. Le décret législatif n° 180/2015***

14. La directive 2014/59 a été transposée en droit italien par le décret législatif n° 180, du 16 novembre 2015, relatif à l'application de la directive 2014/59<sup>4</sup>, entré en vigueur le jour de sa publication officielle, à savoir le 16 novembre 2015.

15. En vertu de son article 2, paragraphe 1 :

« 1. Le présent décret s'applique aux entités suivantes :

- a) les banques ayant leur siège social en Italie ;
- b) les sociétés mères italiennes d'un groupe bancaire et les sociétés appartenant à un groupe bancaire au sens des articles 60 et 61 du Testo Unico Bancario (TUB) [texte unique bancaire (TUB)] ;
- c) les sociétés faisant l'objet de la surveillance consolidée au sens de l'article 65, paragraphe 1, du TUB ;
- d) les sociétés ayant leur siège social en Italie qui font l'objet d'une surveillance consolidée dans un autre État membre. »

<sup>4</sup> Decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180. Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GURI n.° 267, du 16 novembre 2015) (ci-après le « décret législatif n° 180/2015 »).

16. L'article 3, paragraphe 1, dispose :

« La Banque d'Italie exerce les fonctions et les pouvoirs régis par le présent décret en qualité d'autorité de résolution à l'égard des entités visées à l'article 2 lorsque celles-ci ont leur siège social en Italie, sauf indication contraire. Dans les cas prévus par le présent décret, ces fonctions et pouvoirs sont exercés à l'égard des succursales établies en Italie de banques établies hors de l'Union. »

17. Selon le décret législatif n° 180/2015 :

- « Afin de permettre de réaliser les objectifs de la résolution [...] sont créés auprès de la Banque d'Italie un ou plusieurs fonds de résolution » (article 78) ;
- « Au plus tard le 31 décembre 2024, la dotation financière globale des fonds de résolution est égale à 1 % des dépôts couverts, [...] existant à la date de clôture du dernier exercice approuvé par les établissements tenus au paiement des contributions » (article 81, paragraphe 1) ;
- « Pour atteindre le niveau indiqué au paragraphe 1, les contributions sont calculées et perçues conformément à l'article 82 sur une base annuelle étalée dans le temps aussi régulièrement que possible, tenant également compte de l'effet procyclique que leur versement peut avoir sur la situation financière des établissements tenus de les verser » (article 81, paragraphe 2) ;
- « Les banques dont le siège social est situé en Italie et les succursales italiennes de banques implantées hors de l'Union versent annuellement aux fonds de résolution des contributions ordinaires dont le montant est déterminé par la Banque d'Italie conformément aux règles établies par la Commission en vertu de l'article 103, paragraphe 7, de la directive 2014/59 » (article 82) ;
- « Si la dotation financière n'est pas suffisante pour soutenir les mesures prévues à l'article 79, paragraphe 1, les banques dont le siège social est établi en Italie et les succursales italiennes de banques implantées hors de l'Union versent aux fonds de résolution des contributions extraordinaires en couverture des charges supplémentaires pour le montant fixé par la Banque d'Italie » (article 83).

18. La Banque d'Italie a, par décision du 22 septembre 2015, créé l'Unité de résolution et de gestion des crises (Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi)<sup>5</sup>, par l'intermédiaire de laquelle elle exerce ses fonctions d'autorité de résolution nationale. Par décision du 18 novembre 2015<sup>6</sup>, elle a institué le Fonds national de résolution bancaire.

## II. Les faits du litige et les questions préjudicielles

19. State Street Bank International GmbH (ci-après « SSB International ») est un établissement de crédit allemand qui a exercé ses activités en Italie jusqu'au 5 juillet 2015 par l'intermédiaire d'une banque italienne dénommée State Street Bank SpA (ci-après « SSB Italia »).

20. À compter du 6 juillet 2015, après avoir absorbé SSB Italia, SSB International a poursuivi le développement de ses activités en Italie en exerçant sa liberté d'établissement par l'intermédiaire d'une succursale unique dénommée State Street Bank International GmbH – Succursale Italia.

<sup>5</sup> Delibera 436/2015 de la Banca d'Italia, 22 settembre 2015, Istituzione dell'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi : [https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivionorme/disposizioni/Prov\\_22\\_09\\_15\\_UGC.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivionorme/disposizioni/Prov_22_09_15_UGC.pdf).

<sup>6</sup> Provvedimento n. 1226609/15, del 18 novembre 2015, istitutivo del Fondo Nazionale di Risoluzione : [https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provvedimenti-crisi/2015/provv-general/RGC\\_FONDO\\_NAZIONALE\\_RISOLUZIONE\\_181115.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/provvedimenti-crisi/2015/provv-general/RGC_FONDO_NAZIONALE_RISOLUZIONE_181115.pdf).

21. Le 22 novembre 2015, la Banque d'Italie a ouvert une procédure de résolution à l'encontre de quatre banques relevant de sa compétence<sup>7</sup>, dont le coût s'est élevé à près de 3,7 milliards d'euros.

22. Pour faire face à ce coût, la Banque d'Italie a choisi d'exiger le versement de contributions extraordinaires, en plus des contributions ordinaires qu'elle avait arrêtées pour 2015 (environ 588 millions d'euros). Elle les a fixées à la limite légale, soit au triple des contributions ordinaires (1,763 milliard d'euros)<sup>8</sup>.

23. Par note n° 0445827/16 du 1<sup>er</sup> avril 2015, « Contribuzione 2015 al Fondo Nazionale di Risoluzione [Contribution 2015 au Fonds national de résolution] », la Banque d'Italie a demandé à SSB International de verser 5 102 425 euros, dont 1 275 606 euros correspondent à la contribution ordinaire de 2015 et 3 826 819 euros à la contribution extraordinaire.

24. Devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie), SSB International a demandé l'annulation de la note n° 0445827/16 de la Banque d'Italie, ainsi que d'autres actes s'y rapportant.

25. Selon SSB International, la Banque d'Italie n'avait pas compétence pour réclamer quelque contribution que ce soit au titre de l'année 2015, puisque, à la date d'émission des demandes contestées, SSB International était soumise à la compétence de l'autorité de résolution allemande. Elle ne faisait donc pas partie des « banques ayant leur siège en Italie », et encore moins des « succursales italiennes de banques établies hors de l'Union », au sens des articles 82 et 83 du décret législatif n° 180/2015.

26. SSB International soutient également que les dispositions du décret législatif n° 180/2015, sur lesquelles la Banque d'Italie s'est fondée pour adopter ses mesures, ne sont entrées en vigueur que le 16 novembre 2015. À l'époque, SSB Italia avait déjà cessé d'exister en tant que banque ayant son siège social en Italie et était donc exclue du champ d'application du décret législatif. En outre, la création du Fonds national de résolution et la mise en œuvre de l'ensemble du système institué par la directive 2014/59 sont intervenues en Italie après la fusion de SSB Italia avec sa société mère (SSB International) et, partant, après que la requérante a quitté l'Italie en tant que banque autonome soumise au droit national.

27. À titre subsidiaire, SSB International fait valoir que la Banque d'Italie aurait pu tout au plus lui réclamer le paiement d'une contribution ordinaire proportionnelle aux mois au cours desquels SSB Italia avait exercé son activité, mais qu'elle ne pouvait exiger la totalité de la contribution annuelle<sup>9</sup>. C'est ce qui découlerait de l'application par analogie de l'article 12, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63, de telle sorte que l'établissement qui cesse d'exister au cours de l'année ne serait plus soumis à la surveillance de l'autorité nationale de résolution et ne devrait verser de contribution que pour la période correspondant à la durée de son existence.

28. La Banque d'Italie conteste ces allégations et défend le bien-fondé de son action. Selon elle, SSB Italia faisait partie du système bancaire italien au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce qui justifie son obligation de payer les contributions ordinaires et extraordinaires correspondantes. Elle considère comme dénuées de pertinence les modifications subjectives qu'a connues ultérieurement cet établissement.

7 Banca della Marche s.p.a., Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio s.c.p.a., Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti s.p.a. et Cassa di Risparmio di Ferrara s.p.a.

8 Banca d'Italia, *Rendiconto del Fondo nazionale di risoluzione, anno 2015*, p. 6 : <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/2016-rendiconto-fondo-nazionale-risoluzione/Rendiconto-dei-fondi-di-risoluzione.pdf>.

9 Selon elle, comme SSB Italia n'avait été soumise à la surveillance italienne que du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 30 juin 2015, le maximum qui pouvait lui être demandé correspondait à la moitié de la contribution ordinaire annuelle arrêtée dans les actes attaqués. Il n'y avait pas lieu pour elle de verser la contribution extraordinaire qui avait été fixée alors qu'elle avait déjà quitté le champ de la surveillance italienne et celui du système de résolution italien.

29. L'autorité de résolution allemande n'a pas pu, matériellement, tenir compte de l'absorption de SSB Italia par SSB International, ni de l'augmentation de taille qui en a résulté, puisque les effets de la fusion ne sont apparus, d'un point de vue comptable, qu'avec la publication des comptes annuels de l'exercice 2015, qui n'ont été disponibles qu'à une date ultérieure. Le risque de double imposition/contribution est donc exclu.

30. Selon la Banque d'Italie, d'un point de vue temporel :

- la compétence de l'autorité de résolution nationale de demander des contributions (et l'obligation corrélative des établissements de crédit de les verser) ne pouvait être soumise à l'entrée en vigueur du décret législatif n° 180/2015 ;
- il était légitime, en novembre 2015, de recouvrer les contributions dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 en vertu du règlement délégué 2015/63, qui est d'application directe.

31. Face à ces thèses contraires, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a saisi la Cour des questions suivantes :

- « 1) Faut-il inclure parmi les “changements de statut” qui n'ont pas d'effet, conformément à l'article 12 du [règlement délégué 2015/63], sur l'obligation de contribution la fusion d'un établissement, antérieurement soumis à la surveillance d'une autorité de résolution nationale, par absorption de la société mère appartenant à un autre État membre, fusion intervenue au cours de la période de contribution ? Cette règle vaut-elle également dans une situation dans laquelle la fusion et la disparition consécutive de l'établissement sont intervenues au cours de l'année 2015, lorsque ni l'autorité de résolution nationale ni le Fonds national n'avaient encore formellement été créés par l'État membre et que les contributions n'avaient pas encore été calculées ?
- 2) L'article 12 du [règlement délégué 2015/63], lu en combinaison avec l'article 14 du même règlement et avec les articles 103 et 104 de la directive 2014/59, doit-il être interprété en ce sens que, même dans le cas d'une fusion par absorption d'une société au sein de sa société mère située dans un autre État membre au cours de l'année de contribution, l'établissement est tenu au paiement intégral de la contribution pour cette année et non à un paiement au prorata du nombre de mois pendant lesquels l'établissement en question a été soumis à la surveillance de l'autorité de résolution du premier État membre, par analogie avec ce qui est prévu pour les “établissements nouvellement surveillés” à l'article 12, paragraphe 1, du [règlement délégué 2015/63] ?
- 3) Conformément à la directive 2014/59, au [règlement délégué 2015/63] et aux principes qui régissent le système des instruments de résolution des crises bancaires, les règles applicables à la contribution ordinaire, et notamment l'article 12, paragraphe 2, du [règlement délégué 2015/63] concernant le moment d'identification des établissements tenus à la contribution et le montant de celle-ci, sont-elles applicables à la contribution extraordinaire, compte tenu de sa nature et des conditions prévues pour l'imposer ? »

32. Des observations écrites ont été présentées par SSB International, la Banque d'Italie, la Commission européenne et les gouvernements italien et espagnol. Tous ont comparu à l'audience du 10 avril 2019.

### III. Analyse des questions préjudicielles

#### A. Considérations préliminaires sur les mécanismes de redressement et de résolution bancaire

33. Avant de me prononcer sur les questions préjudicielles, il me semble opportun d'exposer brièvement les grandes lignes du financement des mécanismes de redressement et de résolution bancaire.

34. En réponse à la crise économique de 2008, les pays de la zone euro ont lancé une union bancaire, en transférant des compétences aux institutions de l'Union en matière de surveillance prudentielle, et de redressement et de résolution des établissements financiers. Ce processus de transfert a été précédé d'une harmonisation réglementaire pour l'ensemble des États membres de l'Union (le « règlement uniforme » ou « corpus réglementaire unique »).

35. Bien que le système unique de garantie des dépôts reste à concevoir, les deux autres piliers de l'union bancaire, à savoir le mécanisme de surveillance unique (MSU) et le MRU, fonctionnent déjà. Au préalable, avaient été adoptées les règles d'harmonisation à l'échelle de l'Union en matière de surveillance prudentielle et de résolution bancaire.

36. En ce qui concerne le redressement et la résolution bancaire, l'harmonisation a été réalisée par la directive 2014/59, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. En ce qui concerne les pays de la zone euro, l'adoption du règlement (UE) n° 806/2014<sup>10</sup> a permis le lancement du MRU à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, une fois établi le MSU, qui a été mis en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

37. La directive 2014/59 contient des règles et procédures visant à ce que les coûts de redressement et de résolution des établissements de crédit soient mis à la charge de l'ensemble du secteur financier, afin d'éviter tout renflouement par les budgets nationaux.

38. Dans nombre de cas, l'efficacité des instruments de résolution peut dépendre de la disponibilité d'un financement à court terme. C'est pourquoi la directive 2014/59 a prévu (article 99) la création d'un système européen composé : i) de dispositifs de financement nationaux (articles 100 à 105) ; ii) d'emprunts entre dispositifs de financement nationaux (article 106), et iii) de la *mutualisation* de dispositifs de financement nationaux, dans le cas d'une résolution de groupe (article 107).

39. Chaque État membre a dû mettre en place son propre mécanisme de financement national et lui fournir des ressources financières, contrôlées par son autorité de résolution, afin d'assurer la mise en œuvre effective des instruments de résolution<sup>11</sup>.

40. Les fonds nationaux de résolution s'appuient sur trois types de ressources<sup>12</sup> :

- les contributions ex ante ou ordinaires, qui sont perçues auprès des établissements financiers avant et indépendamment de la mise en œuvre de toute opération de résolution (article 103 de la directive 2014/59) ;

10 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1).

11 En vertu de l'article 101, paragraphe 2, de la directive 2014/59, les dispositifs de financement pour la résolution « ne servent pas directement à absorber les pertes d'un établissement ou d'une entité visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point b), c) ou d), ou à recapitaliser un tel établissement ou une telle entité ».

12 Considérants 104 et 105, et article 100 de la directive 2014/59.



- les contributions ex post ou extraordinaires, également dues par les établissements « [l]orsque les moyens financiers disponibles sont insuffisants pour couvrir les pertes, coûts ou autres frais encourus en raison de l'utilisation des dispositifs de financement » (article 104 de la directive 2014/59) ;
- les moyens de financement alternatifs, tels que les emprunts ou d'autres formes de soutien, qui sont sollicités en raison de l'insuffisance des contributions antérieures (article 105 de la directive 2014/59).

41. L'article 102, paragraphe 1, de la directive 2014/59 prédétermine le montant des contributions ordinaires. Les États membres veillent à ce que, entre la date d'entrée en vigueur de cette directive (1<sup>er</sup> janvier 2015) et le 31 décembre 2024, « les moyens financiers disponibles de leurs dispositifs de financement atteignent au moins 1 % du montant des dépôts couverts de tous les établissements agréés sur leur territoire»<sup>13</sup>.

42. Les contributions ordinaires doivent être perçues au moins une fois par an et refléter tant la taille de l'établissement financier que le niveau de risque de ses activités<sup>14</sup>. Le règlement délégué 2015/63 détaille les éléments et la procédure applicables à leur calcul.

43. Lorsque les contributions ordinaires ne sont pas suffisantes pour couvrir les éventualités visées à l'article 104, paragraphe 1, de la directive 2014/59, cette disposition permet aux États de percevoir des contributions extraordinaires ou ex post auprès des établissements de crédit situés sur leur territoire.

44. Les contributions extraordinaires ex post ne peuvent dépasser le triple du montant annuel des contributions ordinaires. Leur calcul et leur gestion sont comparables à ceux des contributions ordinaires.

45. La directive 2014/59 et le règlement délégué 2015/63 s'appliquent à tous les États membres de l'Union depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. S'agissant toutefois des 19 pays de la zone euro participant à l'union bancaire (dont la République italienne), l'activation du MRU depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 est étroitement liée à ces deux textes.

46. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le règlement MRU :

- a centralisé les pouvoirs de redressement et de résolution bancaire entre les mains d'un organisme de l'Union, le Conseil de résolution unique (CRU), qui exerce son action à l'égard des *entités d'importance significative* soumises à la surveillance du MSU ;
- a établi un mécanisme de financement pour ses propres interventions, le FRU, qui est soumis au contrôle du CRU et qui est financé au moyen des mêmes recettes que les fonds nationaux de résolution.

47. Le FRU est donc le mécanisme de financement du MRU. Il vise à remplacer progressivement (sur une période de huit ans, de 2016 à 2024) les fonds nationaux, en ce qui concerne la résolution des établissements financiers soumis au MSU et au MRU. Les fonds nationaux ne subsisteront que pour les entités d'importance moins significative des États membres qui font partie de l'union bancaire<sup>15</sup>.

13 Au cours de cette période, les contributions ordinaires sont étalées dans le temps aussi régulièrement que possible jusqu'à ce que le niveau cible soit atteint, compte tenu de la phase du cycle d'activités et de l'incidence que les contributions procycliques peuvent avoir sur la position financière des établissements contributeurs.

14 La contribution ordinaire consiste en un montant fixe, établi en fonction du passif dudit établissement (contribution annuelle de base), auquel s'ajoute un montant supplémentaire, calculé en fonction de son profil de risque (ajustement supplémentaire en fonction du profil de risque).

15 Le FRU ne s'applique pas aux États membres de l'Union qui ne font pas partie de l'union bancaire. Dans ces États, les fonds nationaux de résolution continuent d'exercer leur action sur la base de la directive 2014/59 et de ses modalités d'application et d'exécution.

48. Les articles 67 à 79 du règlement n° 806/2014 réglementent le FRU d'une manière quasi parallèle à celle que prévoit la directive 2014/59 pour les fonds nationaux de résolution. C'est le cas en ce qui concerne les recettes<sup>16</sup>, les ressources<sup>17</sup> et la méthode de calcul des contributions ordinaires et extraordinaires<sup>18</sup>.

49. La particularité du FRU réside dans la mutualisation progressive de ses ressources, prévue par le règlement n° 806/2014 et mise en œuvre au moyen d'un accord intergouvernemental entre les États membres de l'Union participant à l'union bancaire (« accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique », signé à Bruxelles le 21 mai 2014)<sup>19</sup>.

50. Le FRU est alimenté par les ressources financières levées par les fonds nationaux de résolution<sup>20</sup>. Il était à l'origine constitué de « compartiments nationaux » qui sont progressivement fusionnés au cours d'une période transitoire de huit ans. La mutualisation des ressources fournies a commencé avec 40 % la première année et 20 % la deuxième, pour augmenter par tranches égales au cours des six années restantes, jusqu'à ce que les compartiments nationaux cessent d'exister.

51. L'article 3, paragraphes 3 et 5, de l'accord du 21 mai 2014 indique :

- les contributions perçues par les parties contractantes conformément aux articles 103 et 104 de la directive 2014/59 avant la date d'application du présent accord (1<sup>er</sup> janvier 2016) sont transférées au FRU au plus tard le 31 janvier 2016 ;
- à partir de 2016, les contributions ordinaires ex ante correspondant à chaque année sont transférées au FRU au plus tard le 30 juin de l'année en question<sup>21</sup> ;
- les contributions extraordinaires ex post sont transférées immédiatement après leur perception.

### ***B. Effet des modifications du statut des établissements de crédit sur leurs contributions ordinaires ex ante aux fonds nationaux de résolution (première et deuxième questions préjudicielles)***

52. La juridiction de renvoi souhaite savoir s'il y a lieu de considérer comme un « changement de statut », au sens de l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63, une opération entrepreneuriale par laquelle un établissement de crédit, jusqu'alors soumis au contrôle d'une autorité de résolution nationale, est absorbé (fusion par absorption) par la société mère ayant son siège social dans un autre État membre.

16 Les recettes du FRU sont les contributions ordinaires, les contributions extraordinaires et les moyens de financement alternatifs.

17 En 2024, elles devront atteindre au moins 1 % du montant des dépôts couverts de l'ensemble des établissements de crédit agréés dans tous les États membres participants.

18 L'article 4 du règlement d'exécution (UE) 2015/81 du Conseil, du 19 décembre 2014, définissant des conditions uniformes d'application du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique (JO 2015, L 15, p. 1), renvoie au règlement délégué 2015/63.

19 Texte disponible à l'adresse suivante : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=fr>

20 L'article 77, deuxième alinéa, du règlement n° 806/2014 prévoit qu'au cours de la période transitoire de huit ans, le CRU recourt au FRU « conformément aux principes fondés sur une division du Fonds en compartiments nationaux correspondant à chaque État membre participant, ainsi que sur une fusion progressive des différents fonds perçus au niveau national alloués aux compartiments nationaux du Fonds, fixés par l'accord ».

21 Selon les données du CRU, les contributions ordinaires en 2018 se sont élevées à 7,5 milliards d'euros, de sorte que le FRU dispose déjà d'environ 24,9 milliards sur les quelque 56,3 milliards d'euros qu'il vise à atteindre en 2024 (ce montant correspond à 1 % des dépôts des établissements financiers qui constituent le MRU). Voir <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>.

53. La question prend son sens si l'on note que, selon cette disposition, « [u]n changement de statut d'un établissement, y compris un petit établissement, au cours de la période de contribution n'a pas d'effet sur la contribution annuelle due pour l'année en question ». Le débat porte essentiellement sur la question de savoir si, dans des circonstances telles que celles en cause, l'établissement serait tenu de payer intégralement la contribution pour cette période ou uniquement la part proportionnelle (c'est-à-dire à proportion des mois pendant lesquels elle a été soumise au contrôle de l'autorité du premier État membre).

54. SSB International considère que cette notion doit être interprétée de manière restrictive, de sorte à ne pas y englober une fusion par absorption, et en la bornant uniquement aux changements de taille des établissements financiers. Au contraire, la Commission, la Banque d'Italie, le gouvernement espagnol et le gouvernement italien proposent une interprétation large, de telle sorte que le « changement de statut », en tant que notion autonome du droit de l'Union, inclue les opérations de fusion transfrontalières par absorption. Elle s'appliquerait donc à l'absorption de SSB Italia par SSB International.

55. Je partage cette seconde position.

56. L'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 exige une application uniforme dans tous les États membres. La notion de « changement de statut » ou de « cambio de condición»<sup>22</sup> d'un établissement, que prévoit cette disposition, doit être interprétée comme une notion autonome du droit de l'Union, a fortiori lorsque la disposition ne fait pas référence au droit national.

57. Suivant la méthode herméneutique habituelle suivie par la jurisprudence de la Cour<sup>23</sup>, je recourrai aux critères de l'interprétation littérale, systématique et téléologique.

### 1. L'interprétation littérale

58. Du point de vue littéral, il y a « changement de statut » d'un établissement financier lorsque sa situation juridique ou factuelle subit une modification de telle nature qu'elle peut en principe avoir une incidence sur l'application de la directive 2014/59 et du règlement délégué 2015/63.

59. Ces changements comprennent, bien entendu, le *changement de dimension*, auquel fait implicitement référence l'expression « y compris un petit établissement » qui figure dans cette disposition. Toutefois, il ne s'agit là que de l'une des nombreuses modalités de changement de statut, non de la seule.

22 La version espagnole de l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 parle de « cambio de condición » [changement de situation]. Dans d'autres versions linguistiques, il est question, tout comme dans la version française, de « changement de statut » ; « change of status » dans la version anglaise ; « cambiamento di status » dans l'italienne ; « alteração do estatuto » dans la portugaise, ou « Statusänderung » dans l'allemande. Bien que l'utilisation de l'expression « cambio de estatuto » dans la version espagnole eût été plus exacte, elle n'en équivaut pas moins en réalité à la notion de « cambio de condición », si bien qu'il n'y a pas de divergence significative entre les versions linguistiques.

23 Arrêts du 17 avril 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, point 44) ; du 10 décembre 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, point 47), et du 26 février 2019, Rimševičs et BCE/Lettonie (C-202/18 et C-238/18, EU:C:2019:139, point 45).

60. La directive 2014/59 et le règlement délégué 2015/63 (en particulier son article 10) prévoient des règles simplifiées et plus favorables pour le calcul des contributions ordinaires des petits établissements<sup>24</sup>. On ne saurait en déduire que les seuls changements de statut qui n'ont pas d'effet, au sens de l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63, seraient ceux qui concernent la *taille* des établissements financiers dont l'objectif était de bénéficier du régime contributif le plus favorable.

61. Certes, le règlement délégué 2015/63 (tout comme le règlement d'exécution 2015/81 pour les établissements soumis au MRU) entend prévenir les modifications opérées sur des établissements financiers en vue de réduire artificiellement leur taille, c'est-à-dire dans le but de bénéficier du régime simplifié de calcul des contributions ordinaires.

62. Toutefois, les changements de statut des établissements financiers que vise l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 ne se limitent pas, d'un point de vue littéral, à la diminution de la taille ou de la grosseur desdits établissements. Du point de vue d'une interprétation littérale, la notion en cause autorise la prise en compte d'autres hypothèses.

63. L'interprétation littérale de l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 permet également d'écarter l'argument réducteur de SSB International, selon lequel les changements de statut ne correspondent qu'aux modifications de la structure sociale ou de la taille d'un établissement financier, pour autant que celui-ci reste sur le territoire de l'État et, donc, au sein du mécanisme de résolution national.

64. Cet argument conduirait à exclure des changements de statut les fusions par absorption transfrontalières<sup>25</sup>, alors que l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 n'en fait nullement mention. En outre, comme je l'affirme immédiatement, elle va à l'encontre de la logique de la directive 2014/59, qui crée un système européen interconnecté de dispositifs de financement des résolutions bancaires<sup>26</sup>.

## 2. L'interprétation systématique

65. D'un point de vue systématique, il ne faut pas oublier que le règlement n° 806/2014 institue un fonds de résolution unique dans lequel sont progressivement intégrés les fonds de résolution nationaux des pays participant à l'union bancaire. Dans ce contexte, on ne peut même pas parler strictement de fusions transfrontalières, puisque le montant des contributions ordinaires est fixé par le CRU et que leur perception est assurée par les fonds nationaux en vue de les intégrer au FRU.

66. Ainsi, la notion de « changement de statut », dans le cadre de la directive 2014/59 et des autres règles en la matière, englobe les fusions transfrontalières par absorption, de sorte que celles-ci sont sans effet sur le calcul des contributions ordinaires.

24 L'article 8, paragraphe 5, du règlement d'exécution 2015/81 permet que les établissements dont le total de l'actif est inférieur ou égal à 3 000 000 000 d'euros versent une somme forfaitaire de 50 000 euros pour la première tranche de 300 000 000 d'euros du total du passif, hors fonds propres et dépôts couverts. Pour la part du total du passif qui dépasse 300 000 000 d'euros, hors fonds propres et dépôts couverts, ces établissements versent une contribution calculée conformément aux articles 4 à 9 du règlement délégué 2015/63. Selon le considérant 18 dudit règlement, ce calcul simplifié pour les contributions dues par ces établissements « éviterait également d'éventuels changements de statut à court terme, auxquels ces établissements pourraient procéder pour pouvoir bénéficier de l'application de l'article 10 du règlement délégué (UE) 2015/63 ».

25 Est considérée comme une « fusion par absorption », « l'opération par laquelle une ou plusieurs sociétés transfèrent à une autre, par suite de leur dissolution sans liquidation, l'ensemble de leur actif et passif moyennant l'attribution aux actionnaires de la ou des sociétés absorbées d'actions de la société absorbante et, éventuellement, d'une soulte en espèces ne dépassant pas 10 % de la valeur nominale des actions attribuées ou, à défaut de valeur nominale, de leur pair comptable », selon l'article 89, paragraphe 1, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2017, relative à certains aspects du droit des sociétés (JO 2017, L 169, p. 46).

26 Le considérant 113 de la directive 2014/59 affirme que « [l]a mise en place de dispositifs de financement formant un système européen de dispositifs de financement conformément à la présente directive devrait assurer une utilisation coordonnée des fonds disponibles au niveau national pour les procédures de résolution ».

67. En effet, comme le fait valoir la Commission, l'article 12 du règlement délégué 2015/63 :

- énonce comme règle générale, dans son paragraphe 2, que les changements de statut des établissements financiers n'ont pas d'effet sur le paiement des contributions annuelles ordinaires aux fonds de résolution nationaux ;
- prévoit comme seule exception à cette règle, dans son paragraphe 1, que les nouveaux établissements, qui n'ont été soumis à la surveillance que pendant une partie de la période de contribution, sont uniquement tenus de verser une contribution partielle, calculée au prorata temporis.

### 3. *L'interprétation téléologique*

68. L'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 doit être interprété d'une manière compatible avec les deux objectifs inhérents à la création de fonds nationaux de résolution, à savoir : a) la nécessité d'une stabilité dans le calcul des contributions ordinaires et b) l'intégration et la centralisation progressive de ces fonds.

#### *a) Stabilité dans le calcul des contributions*

69. L'article 102 et l'article 103, paragraphe 1, de la directive 2014/59, ainsi que l'article 4 du règlement délégué 2015/63, imposent la perception annuelle<sup>27</sup> des contributions ordinaires, de sorte que les ressources des mécanismes de financement augmentent progressivement pour atteindre (au plus tard le 31 décembre 2024) au moins 1 % du montant des dépôts couverts de tous les établissements agréés sur leur territoire.

70. Pour réaliser cet objectif, l'autorité de résolution nationale doit préciser les montants des contributions ordinaires en fonction de la situation des établissements financiers au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année d'imposition. Par conséquent, l'article 14, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 oblige ces établissements à fournir à l'autorité de résolution les derniers états financiers annuels approuvés disponibles au 31 décembre de l'année précédant la période de contribution, accompagnés de l'avis émis par le contrôleur légal des comptes ou le cabinet d'audit<sup>28</sup>.

71. Ainsi qu'on peut le constater, le calcul des contributions ordinaires est effectué sur la base d'un « cliché instantané » des établissements financiers relevant de la compétence de l'autorité nationale au 1<sup>er</sup> janvier de chaque exercice, en fonction des données financières disponibles pour ces établissements.

72. La stabilité dans le calcul est essentielle pour que les contributions ordinaires puissent augmenter progressivement jusqu'à atteindre 1 % des dépôts en 2024. Si les autorités de résolution devaient prendre en compte l'évolution de la situation juridique et financière des établissements au cours de l'exercice, il serait difficile d'atteindre le niveau fixé par la directive 2014/59.

<sup>27</sup> L'article 3, point 6, du règlement délégué 2015/63 indique que la « période de contribution » est l'année civile.

<sup>28</sup> Ces informations sont fournies au plus tard le 31 janvier de chaque année pour l'exercice qui a pris fin le 31 décembre de l'année précédente, ou pour l'exercice concerné applicable, selon le libellé de l'article 14, paragraphe 4, du règlement délégué 2015/63. Au plus tard le 1<sup>er</sup> mai de chaque année, l'autorité de résolution informe chacun des établissements de sa décision déterminant la contribution annuelle due, conformément à l'article 13, paragraphe 1, dudit règlement.

73. C'est la raison pour laquelle l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 pose comme règle générale que les changements de statut des établissements au cours d'un exercice sont dénués de pertinence pour le calcul des contributions ordinaires. Cette règle est corroborée par le fait que le règlement délégué 2015/63 ne permet pas de recalculer les contributions annuelles ordinaires sur la base des changements qu'ont connus les établissements au cours de cet exercice, comme le souligne à juste titre la Commission.

*b) Intégration et centralisation progressives des fonds nationaux de résolution*

74. La directive 2014/59 et le règlement MRU visent l'intégration et la centralisation progressives des fonds nationaux de résolution. Il est plus conforme à cet objectif d'interpréter la notion de « changement de statut » en y incluant les fusions transfrontalières par absorption, ce qui les rend sans effet sur le calcul des contributions ordinaires.

75. Dans les pays de la zone euro, la création, en 2015, des fonds nationaux de résolution (par la voie de la directive 2014/59 et du règlement délégué 2015/63) a été combinée avec la mise en œuvre, à partir de 2016, du MRU et du FRU<sup>29</sup>. Dans ce contexte, la distinction entre les fusions par absorption qui ont un caractère national et celles qui sont transfrontalières perd son sens pour le paiement des contributions ordinaires.

76. La mise en œuvre du MRU s'est traduite par un régime de résolution unique et centralisé pour les établissements financiers d'importance significative. Ce système repose sur un fonds unique (le FRU, sous le contrôle du CRU), bien qu'il fonctionne toujours avec des compartiments nationaux, qui sont progressivement mutualisés jusqu'en 2024. Aussi peut-on rejeter l'analyse de SSB International, qui prône une séparation stricte entre les fonds de résolution nationaux<sup>30</sup>, alors qu'une telle thèse n'est pas défendable, y compris pour l'année de transition 2015.

77. Quand bien même admettrait-on une séparation aussi stricte, il ne m'en apparaîtrait pas moins que les changements de statut provoqués par une fusion transfrontalière sont sans effet sur le calcul des contributions ordinaires. Étant donné que l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 s'applique tant à l'autorité du pays de l'entité absorbée (en l'occurrence la République italienne) qu'à celle du pays de l'entité mère (la République fédérale d'Allemagne), il ne peut pas y avoir de double imposition : SSB International verserait la contribution annuelle de 2015 au Fonds de résolution italien pour SSB Italy, sans augmenter sa contribution au Fonds allemand correspondant en 2015 (en ce qui concerne les actifs et les risques de sa filiale, qu'elle a absorbée le 5 juillet 2015).

78. En cas de fusion par absorption intervenant au cours d'un exercice, l'entité absorbante doit verser la totalité de la contribution annuelle au fonds national de résolution de l'État du siège de l'entité absorbée. Comme je l'ai déjà exposé, il y a lieu, pour son calcul, de tenir compte de la situation existant au 1<sup>er</sup> janvier de la période de contribution, sans que les changements de statut ultérieur, y compris les fusions transfrontalières, aient d'effet sur celui-ci.

<sup>29</sup> 2015 a été une année de transition, au cours de laquelle les contributions annuelles ont été fixées et perçues par les autorités de résolution nationales ; la détermination de ces contributions a incombé dès 2016 au CRU, les autorités nationales continuant de les percevoir. Les fonds nationaux ont transféré les contributions de 2015 au FRU et, depuis 2016, toutes les contributions annuelles sont transférées au FRU pour être progressivement mutualisées.

<sup>30</sup> Selon la requérante, obliger SSB International à verser la contribution ordinaire au Fonds national italien au titre des opérations effectuées en Italie en 2015 par SSB Italia impliquerait, de facto, de lui imposer une « couverture d'assurance » : i) qui concerne un risque que la requérante ne contribue pas à alimenter (puisque'elle ne fait pas partie du système italien) ; et ii) qui ne pourrait jamais être activée, puisque SSB International ne pourrait jamais être bénéficiaire des mesures de résolution financées par le Fonds italien, dans la mesure où elles est soumise à l'autorité allemande.

79. Cette règle générale, établie à l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63, ne comporte que l'exception prévue au paragraphe 1 dudit article : le paiement d'une contribution partielle calculée au prorata temporis pour les établissements financiers nouvellement créés. La solution propre à ce cas de figure ne saurait être étendue jusqu'à dénaturer la règle générale (c'est-à-dire l'absence de pertinence des changements de statut).

80. On ne saurait donc prétendre que la contribution annuelle devrait être réduite lorsque le changement de statut de l'établissement financier est juridiquement sans effet sur ladite contribution. L'application par analogie que propose SSB International est donc irrecevable.

***C. Effet des changements de statut des établissements de crédit sur leurs contributions extraordinaires aux fonds de résolution nationaux (troisième question préjudicielle)***

81. La juridiction de renvoi souhaite, en substance, savoir si les contributions extraordinaires sont soumises aux mêmes règles que les contributions ordinaires en cas de fusion par absorption transfrontalière.

82. Les réponses des parties ayant présenté des observations diffèrent radicalement :

- pour la Banque d'Italie et le gouvernement italien, ces contributions sont soumises aux mêmes règles de perception et de calcul que les contributions ordinaires. Lors d'une fusion par absorption transfrontalière, l'entité absorbante doit payer les contributions extraordinaires établies par l'autorité de résolution de l'État de l'entité absorbée durant l'année au cours de laquelle s'est produit ce changement de statut ;
- SSB International et la Commission, bien que pour des motifs différents, estiment que, en vertu de l'article 104 de la directive 2014/59, seules sont tenues de verser les contributions extraordinaires les entités relevant de la compétence du Fonds national de résolution au moment où lesdites contributions sont perçues.

83. Conformément à l'article 104, paragraphe 1, de la directive 2014/59, les contributions extraordinaires ex post sont perçues par les autorités de résolution nationales « [l]orsque les moyens financiers disponibles sont insuffisants pour couvrir les pertes, coûts ou autres frais encourus en raison de l'utilisation des dispositifs de financement ».

84. Cette même disposition précise que les contributions extraordinaires sont réparties entre les établissements conformément aux règles définies à l'article 103, paragraphe 2, de la directive 2014/59 et qu'elles ne peuvent dépasser le triple du montant annuel des contributions ordinaires. En outre, l'article 103, paragraphes 4 à 8, de la directive 2014/59 est également applicable aux contributions extraordinaires, conformément à l'article 104, paragraphe 2, de cette directive.

85. Selon moi, les renvois figurant dans l'article 104 de la directive 2014/59 au régime juridique des contributions ordinaires ne signifient pas que les contributions extraordinaires en constituent un calque. Si la méthode de calcul des contributions extraordinaires est identique à celle des contributions ordinaires, comme le prévoit le règlement délégué 2015/63, leur plafond ou limite varie, puisque les contributions extraordinaires peuvent aller jusqu'au triple des contributions annuelles ordinaires. L'article 104, paragraphe 3, de la directive 2014/59 prévoit également la possibilité de différer, totalement ou partiellement, le paiement des contributions extraordinaires<sup>31</sup>, ce qui n'est pas prévu pour les contributions ordinaires. Une circonstance plus importante encore est que ces deux types de contributions divergent également quant au moment et à la logique qui justifient leur perception.

<sup>31</sup> L'article 104, paragraphe 4, de la directive 2014/59 habilite la Commission à adopter des actes délégués afin de préciser les circonstances et les conditions dans lesquelles le paiement des contributions d'un établissement peut être différé, délégation qu'elle n'a pas encore été exercée.

86. Les autorités de résolution recourent aux contributions extraordinaires lorsqu'elles doivent effectuer des opérations qui réduisent le montant dont dispose le Fonds national et que des recettes supplémentaires sont nécessaires pour atteindre le niveau des ressources fixé annuellement. Les contributions extraordinaires sont donc imprévisibles, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être planifiées de la même manière que les contributions ordinaires, qui sont perçues pour l'année civile d'imposition, en fonction de la situation des établissements au 1<sup>er</sup> janvier.

87. Le montant des contributions extraordinaires dépendra donc du besoin de refinancement du Fonds national de résolution, compte tenu des ressources consommées lors des opérations concrètes de résolution<sup>32</sup>. De par leur nature même, le moment auquel elles doivent être imposées est incertain, car il dépend de la date des opérations de résolution à l'origine du déficit du Fonds.

88. Compte tenu de leur imprévisibilité et de l'impossibilité de les planifier, j'estime, à l'instar de la Commission, que les contributions extraordinaires ne peuvent être réclamées qu'aux établissements relevant de la compétence du Fonds national de résolution à la date à laquelle est prise la décision y afférente.

89. En principe, les établissements actifs dans le système financier de l'État lorsque sont imposées les contributions extraordinaires sont ceux qui ont provoqué le risque à l'origine du prélèvement desdites contributions (c'est-à-dire le risque qui a causé les opérations de résolution pour lesquelles les ressources du Fonds ont été consommées). Les établissements qui ont échappé à la compétence de l'autorité de résolution au cours de l'année durant laquelle les contributions extraordinaires ont été fixées auront généralement joué un moindre rôle dans la survenance du risque lié aux opérations de résolution.

90. Cette interprétation est conforme au libellé de l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63, qui parle uniquement de neutraliser l'effet des changements de statut par rapport aux contributions ordinaires, mais sans mentionner les contributions extraordinaires<sup>33</sup>. Par conséquent, un établissement qui fusionne avec son entité mère dans un autre État membre avant que l'autorité de résolution n'impose le paiement des contributions extraordinaires n'est pas tenu de les verser dans l'État dans lequel il n'est plus présent.

91. Corrélativement, l'entité absorbante doit verser les contributions extraordinaires adoptées par le Fonds de résolution de son État de résidence, en incluant dans leur calcul les actifs de l'entité absorbée, sans pouvoir bénéficier du paiement au prorata temporis prévu à l'article 12, paragraphe 1, du règlement délégué 2015/63 en faveur des établissements entrant dans le système financier dudit État. On évite ainsi les manœuvres visant à contourner le paiement des contributions extraordinaires par des changements de statut.

92. Le changement de statut de l'établissement a par conséquent bien un effet sur la perception des contributions extraordinaires, qui doit s'opérer conformément au « cliché instantané » du secteur bancaire au moment de leur adoption, en y soumettant les établissements qui relèvent à cette date de l'autorité de résolution.

32 Au point 22 des présentes conclusions, j'indique les chiffres correspondant à la résolution de quatre établissements qu'a entreprise la Banque d'Italie le 22 novembre 2015.

33 Certes, le règlement délégué 2015/63 ne règlemente que les contributions ordinaires.



***D. Application ratione temporis des contributions ordinaires aux fonds nationaux de résolution (deuxième partie de la première question préjudicielle)***

93. La juridiction de renvoi souhaite savoir si l'interprétation de la notion de « changement de statut » figurant à l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 doit s'appliquer à une situation où la fusion et la disparition consécutive de l'établissement sont intervenues au cours de l'année 2015, lorsque ni l'autorité de résolution nationale ni le Fonds national n'avaient encore formellement été créés par l'Italie et que les contributions n'avaient pas encore été calculées.

94. La réponse à cette question requiert une analyse du régime transitoire établi par la directive 2014/59 et le règlement délégué 2015/63 en ce qui concerne l'établissement, le calcul et la perception des contributions ordinaires pour l'exercice 2015.

95. Là encore, les positions sur ce point diffèrent :

- selon la Commission, la Banque d'Italie, le gouvernement espagnol et le gouvernement italien, ce régime transitoire permet l'imposition des contributions ordinaires fixées par le Fonds de résolution italien pour l'exercice 2015. Cette règle s'applique également aux établissements qui, situés en Italie au cours de cette période, ont cessé de l'être à la suite d'une fusion par absorption survenue avant que ne soit créé le Fonds ou constituée l'autorité nationale qui le gère, ou que ne soient fixé le montant des contributions ;
- à l'inverse, SSB International considère que la République italienne a transposé la directive 2014/59 dans son droit national au moyen du décret législatif n° 180/2015, entré en vigueur le 16 novembre 2015, mais sans l'assortir d'une application rétroactive. La fusion par absorption de SSB Italia ayant eu lieu le 6 juillet 2015, le Fonds de résolution italien ne pouvait pas invoquer la directive 2014/59 à l'encontre de SSB International (afin de justifier la perception des contributions ordinaires de 2015), l'effet direct vertical inversé des directives n'étant pas admis. Bien que le règlement délégué 2015/63 fût en vigueur à cette date, il était impossible de l'appliquer indépendamment de la directive 2014/59, qu'il complète.

96. L'article 130, paragraphe 1, de la directive 2014/59 dispose que les États membres adoptent et publient les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer au plus tard le 31 décembre 2014, et précise que les États membres appliquent ces mesures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

97. Il ne fait aucun doute que l'Italie a transposé tardivement cette directive en droit national. Les règles de transposition (décret législatif n° 180/2015) sont entrées en vigueur le 16 novembre 2015 et la Banque d'Italie, en sa qualité d'autorité nationale de résolution, n'a créé le Fonds de résolution que le 18 novembre 2015, en réclamant le paiement des contributions ordinaires et extraordinaires aux établissements financiers (dont SSB International) les 23 et 26 novembre 2015 respectivement.

98. Quant au règlement délégué 2015/63, il est entré en vigueur le 6 février 2015, bien que son article 21, paragraphe 2, précise qu'il « s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ». Ce règlement, qui ne nécessitait pas de transposition en droit italien, était donc en vigueur au moment de la fusion par absorption de SSB Italia.

99. L'adoption tardive de la directive 2014/59<sup>34</sup> et du règlement délégué 2015/63 prescrivait d'inclure dans ce dernier des dispositions transitoires permettant de percevoir les contributions ordinaires pour l'exercice 2015. Ces mesures sont énoncées à l'article 20, paragraphes 1, 2, 3 et 4, du règlement délégué 2015/63, du contenu duquel, s'agissant des faits du litige, l'on peut déduire ce qui suit :

- au plus tard le 30 novembre 2015, les autorités de résolution devaient informer chaque établissement de leur décision déterminant le montant de la contribution ordinaire annuelle exigée de lui pour l'année 2015. La Banque d'Italie a communiqué cette décision à SSB International le 23 novembre 2015 et a donc respecté le délai légal ;
- le montant de la contribution ordinaire de 2015 devait être versé le 31 décembre 2015 au plus tard. Compte tenu de la date de la communication de la Banque d'Italie, SSB International a pu respecter ce délai ;
- les informations pour le calcul de la contribution ordinaire de 2015 devaient être fournies à l'autorité de résolution le 1<sup>er</sup> septembre 2015 au plus tard ;
- les systèmes de garantie des dépôts devaient communiquer à l'autorité de résolution le montant des dépôts couverts au 31 juillet 2015 le 1<sup>er</sup> septembre au plus tard.

100. L'article 20 du règlement délégué 2015/63 ne contient aucune disposition transitoire ou dérogatoire pour le calcul des contributions ordinaires. Conformément aux critères qu'applique la Cour en matière de droit transitoire<sup>35</sup>, il en résulte que ce calcul devait être effectué en 2015 selon la formule générale prescrite par la directive 2014/59 et développée par le règlement délégué 2015/63.

101. La date de référence pour le calcul des contributions ordinaires est le 1<sup>er</sup> janvier de l'année en question, sans que les changements de statut des établissements qui sont intervenus au cours de ladite année soient pertinents.

102. En conséquence, le règlement délégué 2015/63 permettait d'exiger le paiement des contributions ordinaires pour 2015 à tous les établissements qui étaient établis en Italie au 1<sup>er</sup> janvier 2015. La disparition d'un établissement en conséquence d'une fusion transfrontalière est à cet égard inopérante.

103. Il convient de rappeler que les contributions ordinaires ont un caractère annuel et que leur perception a été déterminée dans ses éléments essentiels par la directive 2014/59, à compter de l'exercice 2015 inclus. Le règlement délégué 2015/63 a établi les dispositions transitoires mentionnées ci-dessus, qui ont permis de percevoir les contributions de 2015 à des dates ultérieures. Bien qu'ayant transposé tardivement la directive 2014/59, l'État italien a adopté le texte national d'application (décret législatif n° 180/2015) à temps pour respecter le calendrier de perception prévu à l'article 20 du règlement délégué 2015/63.

104. En conséquence, j'estime qu'il ne s'agit pas d'un cas d'application rétroactive du décret législatif n° 180/2015, comme le fait valoir SSB. Il s'agit plutôt d'appliquer les règles transitoires relatives à la perception des contributions annuelles de 2015, qui ont été établies à l'article 20 du règlement délégué 2015/63 en application de la directive 2014/59, laquelle avait auparavant réglementé les éléments essentiels desdites contributions.

<sup>34</sup> Le court délai de transposition de cette directive, qui a été officiellement publiée le 12 juin 2014 et devait être transposée en droit national au plus tard le 31 décembre 2014, a emporté des retards dans la transposition de celle-ci, comme c'est arrivé en Italie.

<sup>35</sup> Les dispositions transitoires doivent faire l'objet d'une interprétation stricte et ne peuvent être appliquées par analogie, car elles dérogent aux dispositions générales d'une règle de droit de l'Union. Voir, notamment, arrêts du 7 décembre 2006, Eurodental (C-240/05, EU:C:2006:763, point 54), et du 12 juin 2008, Commission/Portugal (C-462/05, EU:C:2008:337, point 54).

105. C'est pourquoi il me semble inutile d'analyser si le règlement délégué 2015/63 était applicable et a eu un effet direct (y compris en Italie) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. J'évoquerai néanmoins ce point pour le cas où la Cour l'examinerait.

106. SSB International fait valoir que le règlement délégué n'était pas directement applicable dans un État membre qui n'avait pas encore transposé dans son droit national la directive que ledit règlement met en œuvre. SSB Italia ne pouvait donc se voir appliquer le règlement délégué 2015/63, puisque la directive 2014/59 a été transposée en droit italien le 16 novembre 2015, date à laquelle elle n'existait déjà plus, puisqu'elle a été absorbée par SSB International le 6 juillet 2015.

107. Je ne partage pas cette analyse. Il est vrai que, d'une manière générale, la Cour n'accepte pas l'effet vertical direct inversé des directives<sup>36</sup>. Il convient toutefois de nuancer cette règle en l'espèce, puisque la directive 2014/59, qui est l'acte de base, comportait, à son article 103, paragraphes 7 et 8, une délégation<sup>37</sup> en vertu de laquelle la Commission a adopté l'acte délégué (règlement délégué 2015/63) en vue de :

- « préciser la notion d'adaptation des contributions en fonction du profil de risque des établissements », en tenant compte d'une série d'éléments qui sont énumérés en détail ;
- préciser « les obligations en matière d'enregistrement, de comptabilité, de fourniture d'informations et toute autre obligation visées au paragraphe 4 de nature à assurer le paiement effectif des contributions » ; ainsi que « les mesures visées au paragraphe 4 pour assurer la vérification en bonne et due forme du paiement correct des contributions ».

108. Selon moi, le règlement délégué 2015/63 ne dépasse pas les limites du mandat de l'acte d'habilitation<sup>38</sup> lorsqu'il fixe les délais de la procédure normale de perception des contributions annuelles ordinaires. Il ne va pas non plus au-delà du champ d'application de l'acte législatif de base en fixant à l'article 20 les dispositions applicables lors de l'exercice 2015. Comme je l'ai déjà indiqué, le délai réduit de transposition de la directive 2014/59 et les retards pris pour transposer celle-ci dans les droits nationaux ont rendu ces dispositions transitoires indispensables pour assurer la perception des contributions ordinaires en 2015.

109. Le règlement délégué 2015/63 était donc un acte directement applicable dans l'ordre juridique italien à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et qui pouvait à partir de cette date, une fois entré en vigueur, produire par lui-même des effets juridiques.

36 Selon une jurisprudence constante, un État membre ne peut opposer aux particuliers une disposition d'une directive qu'il n'a pas transposée dans son droit interne (arrêts du 22 novembre 2017, Cussens e.a., C-251/16, EU:C:2017:881, point 49, et du 21 septembre 2017, DNB Banka, C-326/15, EU:C:2017:719, point 41). Une directive ne saurait, par elle-même, créer des obligations dans le chef des particuliers et, partant, être invoquée en tant que telle à l'encontre des particuliers (arrêts du 5 juillet 2007, Kofoed, C-321/05, EU:C:2007:408, point 42, et du 26 février 2019, N Luxembourg 1 e.a., C-115/16, C-118/16, C-119/16 et C-299/16, EU:C:2019:134, point 114).

37 L'article 115 de la directive 2014/59 confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués.

38 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans le cas d'un pouvoir délégué au sens de l'article 290 TFUE, il convient de vérifier que les autorités de l'Union ne dépassent pas les limites du mandat qui leur est conféré par l'acte délégué, étant entendu qu'un tel pouvoir délégué doit, en tout état de cause, respecter les éléments essentiels de l'acte d'habilitation et s'insérer dans le cadre réglementaire défini par l'acte législatif de base (voir arrêts du 18 mars 2014, Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 38 ; et du 17 mars 2016, Parlement/Commission, C-286/14, EU:C:2016:183, point 30).

La jurisprudence de la Cour exige notamment que la délimitation du pouvoir conféré soit suffisamment précise, en ce sens qu'elle doit indiquer clairement les limites de ce pouvoir et être de nature à soumettre l'usage qui en sera fait par la Commission à un contrôle au regard de critères objectifs fixés par le législateur de l'Union (voir arrêts du 5 juillet 1988, Central-Import Münster, 291/86, EU:C:1988:361, point 13 ; du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 90 ; et du 26 juillet 2017, République tchèque/Commission, C-696/15 P, EU:C:2017:595, point 49).

110. Il serait illogique de conditionner l'efficacité du règlement délégué 2015/63 (que je considère comme autosuffisant, de sorte qu'il peut faire l'objet d'une application directe) à la transposition en droit national de la directive 2014/59. S'il en allait ainsi, tout État membre pourrait neutraliser et retarder l'applicabilité directe du règlement délégué en retardant simplement la transposition de la directive de base. Comme le soulignent la Commission et la Banque d'Italie, un tel retard serait préjudiciable à l'application uniforme du règlement délégué, qui s'appliquerait à une date antérieure dans certains États membres et postérieure dans d'autres.

111. Ce retard aurait également des répercussions négatives sur l'uniformité du financement des fonds nationaux de résolution et, partant, du FRU. Si le règlement délégué 2015/63 n'était pas applicable en Italie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Fonds de résolution italien n'aurait pu verser qu'un faible pourcentage des contributions ordinaires de 2015 (la part postérieure au 16 novembre 2015, date d'entrée en vigueur de l'acte national de transposition). De plus, dans ce contexte, le Fonds de résolution italien n'apporterait pas au FRU, en 2016, la part proportionnelle qui lui incombe au regard de la taille des établissements financiers italiens.

112. En conséquence, les dispositions transitoires de l'article 20 du règlement délégué 2015/63 permettraient de réclamer les contributions ex ante de l'exercice 2015 à un établissement financier soumis à la compétence de l'autorité de résolution nationale pendant une partie dudit exercice et qui a cessé de l'être à la suite d'une fusion par absorption. Les dispositions du règlement délégué 2015/63 sur les contributions ex ante étaient directement applicables en Italie au cours de l'exercice 2015, quelle que soit la date de transposition de la directive 2014/59 en droit national.

#### **IV. Conclusion**

113. Eu égard aux considérations exposées, je propose à la Cour d'apporter la réponse suivante au Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) :

L'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2015/63 de la Commission, du 21 octobre 2014, complétant la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions ex ante aux dispositifs de financement pour la résolution, lu en combinaison avec ladite directive, doit être interprété en ce sens que :

- la notion de « changement de statut » comprend les fusions par absorption transfrontalières, dans lesquelles des établissements de crédit antérieurement soumis à la surveillance d'une autorité de résolution nationale sont absorbés par la société mère ayant son siège dans un autre État membre ;
- dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, l'établissement absorbant est tenu au paiement intégral de la contribution ordinaire annuelle au Fonds national de résolution de l'État dans lequel était sis l'établissement absorbé ;
- les contributions extraordinaires ex post ne peuvent être perçues qu'auprès des établissements soumis à la compétence du Fonds national de résolution à la date à laquelle leur imposition est décidée, sans que l'article 12, paragraphe 2, du règlement délégué 2015/63 s'applique pour neutraliser l'effet des changements de statut en ce qui concerne lesdites contributions extraordinaires ;
- les dispositions transitoires de l'article 20 du règlement délégué 2015/63 permettraient de demander le versement des contributions ex ante de l'exercice 2015 à un établissement financier qui avait été soumis à la compétence de l'autorité de résolution nationale au cours d'une partie dudit exercice et avait cessé de l'être sous l'effet d'une fusion par absorption transfrontalière ;

- les dispositions du règlement délégué 2015/63 sur les contributions ex ante étaient directement applicables en Italie au cours de l'exercice 2015, quelle qu'ait été la date de transposition en droit national de la directive 2014/59.