



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 11 novembre 2020
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2016/0365(COD)

9644/20
ADD 1

EF 142
ECOFIN 597
CODEC 631

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales et modifiant les règlements (UE) n° 1095/2010, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 806/2014 et (UE) 2015/2365, ainsi que les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2007/36/CE, 2014/59/UE et (UE) 2017/1132

- Projet d'exposé des motifs du Conseil

I. INTRODUCTION

Le 28 novembre 2016, la Commission a transmis au Conseil une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales et modifiant les règlements (UE) n° 1095/2010, (UE) n° 648/2012 et (UE) 2015/2365 (ci-après dénommé "règlement"). Le principal objectif de la proposition est d'établir un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales (CCP) afin d'assurer que tant les CCP que les autorités nationales dans l'UE disposent des moyens nécessaires pour agir de manière décisive dans le cas où une CCP ferait face à de graves difficultés ou à une défaillance.

Le Parlement européen a adopté sa position en première lecture sur le règlement relatif au redressement et à la résolution des CCP le 27 mars 2019.

Le groupe "Services financiers" du Conseil a examiné la proposition de règlement lors de plusieurs réunions, sous différentes présidences.

Le 4 décembre 2019, le Comité des représentants permanents du Conseil a marqué son accord sur un mandat de négociation du Conseil avec le Parlement européen.

Le 23 juin 2020, un compromis final a été trouvé avec le Parlement européen et la présidence du Conseil, ce qui a permis de conclure les négociations.

Le 2 septembre 2020, la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen a approuvé le résultat des négociations menées en trilogue. Le même jour, la présidente de la commission ECON a adressé une lettre à la présidence du Conseil indiquant que, si le Conseil adoptait le texte convenu (sous réserve de mise au point par les juristes-linguistes) en première lecture, elle recommanderait à la plénière du Parlement que la position du Conseil en première lecture soit approuvée en deuxième lecture par le Parlement.

Le 12 octobre 2020, le Conseil est parvenu à un accord politique sur le texte approuvé avant sa mise au point par les juristes-linguistes.

Compte tenu de l'accord susmentionné et après mise au point par les juristes-linguistes, le Conseil a adopté sa position en première lecture le [xxxx 2020], conformément à la procédure législative ordinaire prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

II. OBJECTIF

Les marchés financiers sont essentiels au fonctionnement des économies modernes. Afin d'améliorer le fonctionnement du marché unique des services financiers, il est important de mettre en place des procédures afin de garantir que, lorsqu'un établissement financier ou une infrastructure de marché financier connaît des difficultés financières ou est au bord de la défaillance, un tel événement ne déstabilise pas tout le marché financier et ne nuise pas à la croissance de l'économie au sens large. Les CCP sont des composantes clés des marchés financiers mondiaux, intervenant entre les participants pour agir en qualité d'acheteur vis-à-vis de chaque vendeur et en qualité de vendeur vis-à-vis de chaque acheteur, jouant un rôle central dans le traitement des transactions financières et gérant les expositions aux divers risques inhérents à ces transactions.

Du fait de l'intégration des marchés financiers de l'Union européenne, le rôle des CCP a évolué, passant de celui de fournisseurs de services répondant principalement à des besoins et à des marchés nationaux à celui de nœuds essentiels à l'échelle plus large des marchés financiers de l'Union européenne. Étant donné qu'une part significative du risque financier du système financier de l'Union européenne est traitée par les CCP et concentrée dans celles-ci pour le compte de membres compensateurs et de leurs clients, une réglementation effective et une surveillance robuste des CCP sont essentielles, tant pour les services nationaux que pour les services transfrontières.

Le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux exige déjà des CCP qu'elles respectent des normes élevées en matière prudentielle, d'organisation et de conduite des affaires. Des autorités compétentes sont chargées de l'entière surveillance des activités des CCP. Le règlement (UE) n° 648/2012 a contribué à l'accroissement de la résilience des CCP et des marchés financiers au sens large à l'égard des nombreux risques traités et concentrés dans les CCP.

Cependant, aucun système de règles et de pratiques ne peut empêcher les ressources existantes de se révéler inadéquates dans la gestion des risques encourus par une CCP, y compris une ou plusieurs défaillances de membres compensateurs, ou la combinaison d'une ou plusieurs défaillances d'un membre compensateur et d'autres pertes financières. Face à de graves difficultés ou à une défaillance imminente, les établissements financiers devraient en principe continuer de faire l'objet de procédures d'insolvabilité normales. Toutefois, étant donné que les procédures normales d'insolvabilité des entreprises ne sont pas adaptées pour assurer une rapidité d'intervention suffisante ou privilégier de manière adéquate la continuité des fonctions critiques d'une CCP aux fins du maintien de la stabilité financière, il est nécessaire de créer un cadre spécial pour la résolution des CCP.

L'objectif de ce cadre de redressement et de résolution est de garantir que les CCP définissent des mesures pour se redresser en cas de difficultés financières, de maintenir les fonctions critiques d'une CCP défaillante ou susceptible de l'être tout en liquidant ses activités restantes dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, et de préserver la stabilité financière tout en évitant des effets négatifs importants sur le système financier et sa capacité à servir l'économie réelle ainsi qu'en réduisant autant que possible le coût de la défaillance d'une CCP pour les contribuables. Le cadre de redressement et de résolution rendra les CCP et les autorités nationales plus à même d'atténuer les difficultés financières et permettra aux autorités nationales et à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) de mieux comprendre comment les CCP se préparent aux scénarios de crise. Il confèrera également aux autorités nationales des pouvoirs pour préparer la résolution éventuelle d'une CCP et réagir de manière coordonnée à la dégradation de sa situation, contribuant ainsi au bon fonctionnement des marchés financiers.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

a) Champ d'application du règlement

La position du Conseil en première lecture établit des règles et des procédures en ce qui concerne le redressement et la résolution des contreparties centrales agréées conformément au règlement (UE) n° 648/2012 et des règles relatives aux accords avec des pays tiers dans le domaine du redressement et de la résolution des CCP.

b) Autorités, collèges d'autorités de résolution et procédures de résolution

Chaque État membre désignera une ou plusieurs autorités de résolution habilitées à utiliser les instruments de résolution et à exercer les pouvoirs de résolution définis dans le règlement. Les États membres désigneront comme autorités de résolution des banques centrales nationales, des ministères compétents, des autorités administratives publiques ou d'autres autorités investies de compétences administratives publiques. Les autorités de résolution doivent disposer de l'expertise, des ressources et des capacités opérationnelles pour appliquer les mesures de résolution et exercer leurs pouvoirs avec la rapidité et la souplesse nécessaires à la réalisation des objectifs de la résolution. Des dispositifs structurels adéquats doivent être mis en place pour éviter tout conflit d'intérêts entre les fonctions confiées à l'autorité de résolution en vertu du règlement et toutes les autres fonctions dont elle est investie. En particulier, il convient d'assurer l'indépendance opérationnelle entre les fonctions de surveillance et de résolution. Ces exigences n'excluent pas la possibilité que les lignes hiérarchiques convergent au plus haut niveau d'une organisation englobant différentes fonctions ou autorités, ou que du personnel possédant une expertise appropriée soit partagé dans des conditions prédéfinies. Chaque État membre désignera aussi un seul ministère chargé d'exercer les fonctions confiées au ministère compétent en vertu du règlement. Pour que le ministère compétent de l'État membre ait le dernier mot en ce qui concerne les décisions de l'autorité de résolution qui ont une incidence budgétaire directe ou des implications systémiques qui sont susceptibles d'avoir une incidence budgétaire directe, l'autorité de résolution est tenue d'obtenir l'approbation du ministère compétent, sauf dispositions contraires en droit national.

L'autorité de résolution de la CCP établira, gèrera et présidera un collège d'autorités de résolution pour effectuer les tâches prévues par le règlement et assurer la coopération et la coordination avec les autorités qui sont membres du collège d'autorités de résolution ainsi que, le cas échéant, la coopération avec les autorités compétentes et les autorités de résolution de pays tiers. Les autorités des États membres dont la stabilité financière pourrait être affectée par la défaillance de la CCP, y compris les autorités compétentes des clients de membres compensateurs de la CCP, devraient pouvoir participer au collège d'autorités de résolution sur le fondement de leur évaluation de l'incidence que la résolution de la CCP pourrait avoir sur la stabilité financière dans leur État membre respectif.

Les autorités des États membres qui participent au collège d'autorités de résolution sur la base d'une telle évaluation ne prennent pas part au vote et ont aussi le droit de contribuer à l'établissement de l'ordre du jour des réunions du collège, notamment en ajoutant des points à l'ordre du jour de la réunion. Afin d'assurer le fonctionnement cohérent des collèges d'autorités de résolution dans l'ensemble de l'Union, l'AEMF élaborera des projets de normes techniques de réglementation afin de préciser le contenu des modalités et procédures écrites de fonctionnement du collège d'autorités de résolution.

L'AEMF créera un comité de résolution composé des autorités de résolution désignées, aux fins de la préparation des décisions confiées à l'AEMF par le règlement, les autorités visées à l'article 4, paragraphe 2, points i) et v) du règlement (UE) n° 1093/2010 participant en tant qu'observatrices. L'AEMF veille à une séparation structurelle entre le comité de résolution de l'AEMF et ses autres fonctions. Aux fins du règlement, l'AEMF coopère avec l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité bancaire européenne (ABE) dans le cadre du comité mixte des autorités européennes de surveillance.

Il est essentiel que les autorités de résolution, les autorités compétentes et l'AEMF coopèrent et échangent en temps voulu toutes les informations utiles à l'exercice de leurs missions au titre du règlement.

Lorsqu'elles prennent des décisions, les autorités compétentes, les autorités de résolution et l'AEMF tiennent compte de plusieurs principes généraux énoncés dans le règlement, y compris la nécessité d'éviter autant que possible le recours à un soutien financier public exceptionnel, un tel soutien ne devant être utilisé qu'en dernier ressort, la nécessité d'établir un équilibre entre les intérêts des différentes parties intéressées de la CCP et de garantir la transparence à l'égard des autorités des États membres dans lesquels la décision ou la mesure proposée pourrait avoir des répercussions sur la stabilité financière ou les ressources budgétaires.

c) Planification du redressement et de la résolution

Les CCP devront élaborer et tenir à jour des plans de redressement prévoyant les mesures à prendre en cas de défaillance ou d'événements autres qu'une défaillance ou d'une combinaison des deux, pour rétablir leur solidité financière, afin d'être en mesure de continuer à assurer des fonctions critiques à la suite d'une détérioration significative de leur situation financière ou d'un risque de non-respect des exigences prudentielles ou de capital que leur impose le règlement (UE) n° 648/2012. Il s'agit notamment d'un cadre d'indicateurs, reposant sur le profil de risque de la CCP, qui permet de repérer les circonstances dans lesquelles les mesures indiquées dans le plan de redressement doivent être prises, ainsi que des dispositifs appropriés destinés au suivi régulier des indicateurs. Le règlement fixe à la fois le contenu minimal des plans de redressement des CCP et les exigences auxquelles ces plans de redressement doivent satisfaire, y compris l'exigence selon laquelle ils ne devraient tabler sur aucune possibilité de soutien financier public exceptionnel. Afin d'inciter réellement à une gestion prudente des risques, une CCP doit utiliser un montant supplémentaire de ses ressources propres préfinancées spécialement affectées à la suite d'une défaillance ou d'un événement autre qu'une défaillance. Ce montant n'est pas inférieur à 10 % ni supérieur à 25 % des exigences de capital fondées sur le risque calculées conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 648/2012. Pour satisfaire à cette exigence, une CCP peut utiliser le montant en capital qu'elle détient, en sus de ses exigences minimales de capital, afin de respecter le seuil de notification visé dans l'acte délégué adopté sur la base de l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 648/2012. L'AEMF élaborera, en étroite coopération avec l'ABE et après consultation du SEBC, des projets de normes techniques de réglementation précisant la méthode à adopter pour calculer et maintenir le montant supplémentaire de ressources propres préfinancées spécialement affectées à utiliser.

Les CCP seront tenues de soumettre leur plan de redressement à l'autorité compétente, qui le transmettra à son tour, sans retard injustifié, au collège d'autorités de surveillance établi en vertu du règlement (UE) n° 648/2012 et à l'autorité de résolution. L'autorité de résolution examinera le plan de redressement afin d'y détecter toute mesure susceptible d'avoir une incidence négative sur la résolubilité de la CCP. Si de telles mesures sont détectées, l'autorité de résolution les porte à l'attention de l'autorité compétente et lui adresse des recommandations sur la manière d'y faire face. L'autorité compétente examinera le plan de redressement et évaluera dans quelle mesure celui-ci répond aux exigences énoncées dans le règlement en coordination avec le collège d'autorités de surveillance, en vue de parvenir à une décision commune.

Si une majorité simple des membres votants est en désaccord avec la proposition de décision commune de l'autorité compétente, l'AEMF peut être saisie de la question sur des points spécifiques. L'AEMF peut aussi, à la demande d'une autorité compétente au sein du collège d'autorités de surveillance, aider le collège d'autorités de surveillance à parvenir à une décision commune.

Après consultation de l'autorité compétente et en coordination avec le collège d'autorités de résolution, l'autorité de résolution dressera un plan de résolution pour la CCP. Le plan de résolution définira les mesures de résolution que l'autorité de résolution peut prendre si la CCP remplit les conditions de la résolution. Le plan de résolution précisera aussi les circonstances et les différents scénarios d'utilisation des instruments de résolution et d'exercice des pouvoirs de résolution. Il établira une distinction claire, en particulier en envisageant différents scénarios, entre les défaillances causées par d'autres défaillances, celles causées par des événements autres que des défaillances et celles causées par une combinaison des deux, ainsi qu'entre les différents types d'événements autres que des défaillances. Le plan de résolution ne table sur aucune possibilité de soutien financier public exceptionnel ou d'apport de liquidités d'urgence par une banque centrale, y compris d'apport de liquidités par une banque centrale à des conditions non conventionnelles en ce qui concerne la constitution de garantie, le taux d'intérêt et la durée de celui-ci. Le règlement définit le contenu minimal du plan de résolution et habilite l'AEMF à élaborer des projets de normes techniques de réglementation définissant plus précisément le contenu du plan de résolution.

Les CCP coopéreront à l'élaboration des plans de résolution et fournissent à leur autorité de résolution, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur autorité compétente, toutes les informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces plans. Une CCP échange des informations avec ses autorités compétentes en temps utile, de manière à faciliter l'évaluation des profils de risque de la CCP et les interconnexions avec d'autres infrastructures des marchés financiers, avec d'autres institutions financières et avec le système financier en général. Les autorités compétentes transmettent les informations au collège d'autorités de surveillance lorsqu'elles jugent que ces informations sont importantes.

L'autorité de résolution transmet au collège d'autorités de résolution un projet de plan de résolution et le collège d'autorités de résolution parvient à une décision commune concernant le plan de résolution dans le cadre d'une procédure de coordination. Si la majorité simple des membres votants est en désaccord avec la proposition de décision commune de l'autorité de résolution, l'AEMF peut être saisie de la question. L'AEMF peut, à la demande d'une autorité de résolution, aider le collège d'autorités de résolution à parvenir à une décision commune.

Lorsqu'une décision commune est prise et qu'une autorité de résolution ou un ministère compétent estime que l'objet du désaccord empiète sur les compétences budgétaires de son État membre, l'autorité de résolution de la CCP lance un réexamen du plan de résolution.

L'autorité de résolution, en coordination avec le collège d'autorités de résolution et après consultation de l'autorité compétente, évaluera le degré de résolvabilité d'une CCP. La résolution est réputée possible pour une CCP lorsque l'autorité de résolution juge faisable et crédible soit de la mettre en liquidation dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, soit de procéder à la résolution en appliquant les instruments et pouvoirs de résolution dont elle dispose, tout en assurant la continuité des fonctions critiques de la CCP et en évitant tout recours à un soutien financier public exceptionnel et, dans toute la mesure du possible, tout effet négatif important sur le système financier et toute possibilité que les parties intéressées touchées soient indûment défavorisées. L'autorité de résolution procède, en coordination avec le collège d'autorités de résolution, à l'évaluation de la résolvabilité en même temps qu'elle élabore et actualise le plan de résolution. Le règlement établit des procédures en vue de réduire ou de supprimer les obstacles à la résolvabilité, ainsi qu'une procédure spécifique de coordination avec le collège d'autorités de résolution pour réduire ou supprimer les obstacles à la résolvabilité, en vue de parvenir à une décision commune. Si la majorité simple des membres votants est en désaccord avec la proposition de décision commune de l'autorité de résolution, l'AEMF peut être saisie. L'AEMF peut, à la demande de l'autorité de résolution de la CCP, aider le collège d'autorités de résolution à parvenir à une décision commune.

d) Intervention précoce

Pour préserver la stabilité financière, les autorités compétentes doivent pouvoir remédier à la détérioration de la situation économique et financière d'une CCP avant que celle-ci n'atteigne un point où les autorités n'aient d'autre choix que d'engager une procédure de résolution ou d'ordonner à la CCP de modifier ses mesures de redressement lorsque celles-ci sont susceptibles de compromettre la stabilité financière globale. Les autorités compétentes devraient, par conséquent, se voir accorder des pouvoirs d'intervention précoce afin d'éviter ou de réduire autant que possible les effets négatifs sur la stabilité financière ou sur les intérêts de différentes parties prenantes qui pourraient résulter de la mise en œuvre de certaines mesures par la CCP. Les pouvoirs d'intervention précoce devraient être conférés aux autorités compétentes en plus de ceux que leur donne la législation nationale des États membres ou le règlement (UE) n° 648/2012.

Les pouvoirs d'intervention précoce devraient inclure le pouvoir de limiter ou d'interdire toute rémunération des fonds propres et des titres traités comme des fonds propres, y compris les paiements de dividendes et les rachats par la CCP, dans toute la mesure du possible sans déclencher une défaillance. Les pouvoirs d'intervention précoce devraient aussi inclure le pouvoir de limiter, d'interdire ou de geler tout paiement de rémunérations variables, telles qu'elles sont définies par la politique de rémunération de la CCP, ainsi que de prestations de pension discrétionnaires et d'indemnités de licenciement aux instances dirigeantes. Dans le cadre des pouvoirs d'intervention précoce et conformément aux dispositions pertinentes prévues par le droit national, l'autorité compétente devrait pouvoir nommer un administrateur temporaire, soit pour remplacer le conseil d'administration et les instances dirigeantes de la CCP, soit pour travailler temporairement avec ceux-ci.

Le règlement met également en place des dispositions spécifiques pour dédommager les membres compensateurs si une CCP qui se trouve en situation de redressement à la suite d'un événement de redressement autre qu'une défaillance applique des dispositifs et des mesures visant à réduire la valeur des gains dus par la CCP aux membres compensateurs non défaillants, exposés dans son plan de redressement, et n'entame pas, par conséquent, de procédure de résolution. Dans ce cas précis, l'autorité compétente de la CCP peut exiger que la CCP dédommage les membres compensateurs pour leurs pertes par des versements de liquidités ou, le cas échéant, qu'elle émette des instruments reconnaissant une créance sur les bénéfices futurs de la CCP. Cette possibilité de dédommager les membres compensateurs non défaillants ne s'applique pas à leurs pertes contractuellement engagées dans les phases de gestion de la défaillance ou de redressement. Afin d'offrir une garantie équivalente aux clients de ces membres compensateurs, le règlement prévoit que si les membres compensateurs non défaillants ont répercuté les pertes excédentaires sur leurs clients, ils sont tenus de répercuter sur leurs clients les paiements reçus de la CCP, dans la mesure où les pertes faisant l'objet du dédommagement résultent des positions de clients.

(e) Résolution

Lorsqu'une CCP remplit les conditions de déclenchement de la procédure de résolution, le règlement mettra à la disposition de l'autorité de résolution de la CCP un ensemble harmonisé d'instruments et de pouvoirs de résolution. Ces pouvoirs devraient comprendre le pouvoir de transférer à une autre entité, par exemple une autre CCP ou une CCP-relais, les titres de propriété, actifs, droits, obligations ou engagements de la CCP défaillante, le pouvoir de déprécier ou d'annuler des titres de propriété ou de déprécier ou de convertir les engagements d'une CCP défaillante, le pouvoir de déprécier la marge de variation (avec un plafonnement pour les événements autres qu'une défaillance), le pouvoir de faire exécuter toute obligation en cours de tiers à l'égard de la CCP (y compris les appels de liquidités aux fins du redressement), comme indiqué dans les règles de fonctionnement de la CCP, et les répartitions de positions, le pouvoir d'effectuer des appels de liquidités plafonnés aux fins de la résolution, tant pour les défaillances que pour les événements autres qu'une défaillance, le pouvoir de résilier, en totalité ou en partie, les contrats de la CCP, le pouvoir de remplacer la direction et le pouvoir d'imposer un moratoire temporaire sur le paiement des créances. La mise en œuvre des instruments de résolution sera soumise aux conditions, objectifs et principes généraux communs énoncés dans le règlement. La CCP et les membres de son conseil d'administration et de ses instances dirigeantes devraient rester responsables, conformément au droit civil ou pénal national, de la défaillance de la CCP.

Lorsqu'elle prend des mesures de résolution, l'autorité de résolution de la CCP devrait prendre en considération et suivre les mesures prévues dans les plans de résolution établis au sein du collège d'autorités de résolution, à moins qu'elle n'estime que les objectifs de résolution seront atteints plus efficacement par la prise de mesures qui ne sont pas prévues dans les plans de résolution. L'autorité de résolution devrait tenir compte des principes généraux régissant le processus décisionnel, notamment la nécessité de concilier les intérêts des différentes parties intéressées de la CCP et de garantir la transparence à l'égard des autorités des États membres dans lesquels la décision ou la mesure proposée pourrait avoir des répercussions sur la stabilité financière ou les ressources budgétaires, ainsi que la participation de ces autorités. En particulier, l'autorité de résolution devrait notifier le collège d'autorités de résolution des mesures de résolution prévues, en indiquant également si ces mesures s'écartent du plan de résolution.

Les principaux objectifs de la résolution devraient être d'assurer la continuité des fonctions critiques de la CCP ainsi que celle des liens avec d'autres IMF, d'éviter des effets négatifs importants sur le système financier de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres, et de protéger les fonds publics. Les fonctions critiques d'une CCP défaillante devraient être maintenues, moyennant une restructuration avec des changements de sa direction s'il y a lieu, par l'application d'instruments de résolution et, dans toute la mesure du possible, au moyen de fonds privés et sans recours à un soutien financier public exceptionnel.

Les actionnaires, les membres compensateurs et autres créanciers affectés de la CCP ne devraient pas encourir de pertes supérieures à celles qu'ils auraient encourues si, en l'absence de mesure de résolution prises par l'autorité de résolution à l'égard de la CCP, ils avaient été soumis à toutes les obligations en cours applicables, conformément au plan de redressement de la CCP (ou à d'autres dispositions contractuelles prévues dans ses règles de fonctionnement) et si la CCP avait été liquidée dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité (principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation). Aux fins de l'évaluation du respect du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation, il convient d'imposer des obligations précises concernant l'évaluation des actifs et passifs de la CCP ainsi que l'évaluation du traitement que les actionnaires, les membres compensateurs et les autres créanciers auraient reçu si l'autorité de résolution n'avait pas pris de mesure de résolution. Le règlement reconnaît que les mesures de redressement et de résolution peuvent aussi affecter indirectement les clients et les clients indirects qui ne sont pas des créanciers de la CCP, dans la mesure où les coûts du redressement et de la résolution ont été répercutés sur ces clients et clients indirects en vertu des arrangements contractuels applicables. Par conséquent, l'impact d'un scénario de redressement et de résolution d'une CCP sur les clients et les clients indirects est traité selon les mêmes dispositions contractuelles. Le règlement précise que, si des dispositions contractuelles permettent aux membres compensateurs de répercuter sur leurs clients les conséquences négatives des instruments de résolution, ces dispositions contractuelles prévoient également, sur une base équivalente et proportionnée, le droit des clients à une éventuelle indemnisation que les membres compensateurs reçoivent de la CCP du fait d'une créance fondée sur le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité qu'en cas de liquidation, dans la mesure où le droit à cette compensation résulte des positions de clients. Ces dispositions s'appliquent également aux dispositions contractuelles conclues par les clients et les clients indirects qui proposent des services de compensation indirecte à leurs clients.

À l'ouverture d'une procédure de résolution de la CCP, l'autorité de résolution devrait faire exécuter toutes les obligations contractuelles en cours fixées dans les règles de fonctionnement de la CCP, y compris les mesures de redressement applicables, sauf lorsque la mise en œuvre d'un autre pouvoir ou instrument de résolution permettrait de mieux atténuer les incidences négatives sur la stabilité financière ou d'assurer la continuité des fonctions critiques de la CCP en temps utile. Lorsque ces instruments ne sont pas suffisants, les autorités de résolution auront le pouvoir de déprécier les créances et les engagements non garantis en tenant compte de leur rang dans le droit national applicable en matière d'insolvabilité, et d'utiliser les instruments de répartition des pertes, dans la mesure nécessaire et sans compromettre la stabilité financière générale. Les instruments de redressement et les instruments de résolution disponibles, en particulier l'instrument de dépréciation, devraient être utilisés dans toute la mesure du possible avant ou en même temps que toute injection de fonds publics dans une CCP ou tout apport d'un soutien financier public exceptionnel équivalent à une CCP. Le recours à un soutien financier public exceptionnel à des fins de résolution des établissements défaillants doit avoir lieu en dernier ressort, être limité dans le temps et respecter les dispositions applicables en matière d'aides d'État.

Les autorités de résolution devraient également veiller à ce que le coût de la procédure de résolution de la CCP soit limité le plus possible et s'assurer que les créanciers de même rang soient traités de manière équitable. L'autorité de résolution devrait pouvoir prendre une mesure de résolution qui s'écarte du principe de l'égalité de traitement des créanciers si cela est justifié dans l'intérêt public pour atteindre les objectifs de la résolution et si cela est proportionné au risque visé. Si l'autorité de résolution recourt à une telle mesure, elle ne devrait opérer aucune discrimination fondée sur la nationalité d'une personne.

Lorsque les instruments de résolution ont été utilisés pour transférer les fonctions critiques ou les activités viables d'une CCP vers une entité saine, par exemple un acquéreur privé ou une CCP-relais, le reste de la CCP devrait être liquidé dans un délai approprié, compte tenu de la nécessité éventuelle pour la CCP défaillante de fournir à cet acquéreur ou à cette CCP-relais des services ou une aide pour lui permettre d'exercer les activités ou de fournir les services acquis en vertu de ce transfert. L'instrument de cession des activités devrait permettre aux autorités de vendre la CCP ou certaines de ses activités à un ou plusieurs acquéreurs sans l'accord des actionnaires. Lorsqu'elles ont recours à l'instrument de cession des activités, les autorités devraient prendre les dispositions nécessaires à la mise en vente de la CCP ou d'une partie de ses activités selon une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire, tout en cherchant à obtenir le prix le plus élevé possible. Tout produit net du transfert d'actifs ou d'engagements de la CCP soumise à une procédure de résolution dans le cadre de l'application de l'instrument de cession des activités devrait revenir à l'entité soumise à une procédure de liquidation.

Le cadre de résolution devrait comprendre des règles de procédure permettant de faire en sorte que les mesures de résolution soient correctement notifiées et rendues publiques. Toutefois, étant donné que les informations obtenues durant la procédure de résolution par les autorités de résolution et les professionnels qui les conseillent peuvent être sensibles, elles devraient faire l'objet de règles de confidentialité efficaces tant que la décision de résolution n'a pas été rendue publique.

Les mesures de résolution prises par les autorités de résolution nationales pourraient nécessiter des évaluations économiques et une large marge d'appréciation. Il importe donc de veiller à ce que, lorsqu'elles contrôlent ces mesures, les juridictions nationales se fondent sur les évaluations économiques réalisées par les autorités de résolution nationales, tout en veillant à ne pas empêcher les juridictions nationales de vérifier l'exactitude matérielle, la fiabilité et la cohérence des éléments de preuve invoqués par l'autorité de résolution et de contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes qui devraient être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées. Considérant par ailleurs que la suspension d'une décision des autorités de résolution risque d'interrompre l'exercice de fonctions critiques, il est nécessaire de préciser que l'introduction d'un recours ne devrait pas entraîner la suspension automatique des effets de la décision attaquée et que la décision de l'autorité de résolution devrait être immédiatement exécutoire. Pour éviter les conflits de compétences, il est également dans l'intérêt d'une procédure de résolution efficace qu'aucune procédure normale d'insolvabilité ne soit ouverte ou poursuivie à l'égard de la CCP défaillante tant que l'autorité de résolution exerce ses pouvoirs de résolution ou utilise les instruments de résolution, sauf à l'initiative ou avec l'accord de celle-ci.

f) Relations avec les pays tiers

Les CCP de l'Union fournissent des services à des membres compensateurs et à leurs clients établis dans des pays tiers, et les CCP des pays tiers fournissent des services à des membres compensateurs et à leurs clients établis dans l'Union. La résolution efficace des CCP actives au niveau international nécessite une coopération entre les autorités des États membres et celles des pays tiers. À cette fin, l'AEMF devrait émettre des orientations sur le contenu approprié des accords de coopération à conclure avec les autorités de pays tiers.

Ces accords de coopération devraient garantir une planification, une prise de décision et une coordination efficaces pour les CCP actives à l'échelle internationale. Dans les circonstances prévues dans le règlement, les autorités de résolution nationales devraient reconnaître et exécuter les procédures de résolution de pays tiers. Une coopération devrait également être de rigueur en ce qui concerne les filiales de CCP de l'Union ou de pays tiers, leurs membres compensateurs et leurs clients.

g) Mesures et sanctions administratives

Afin d'assurer l'application cohérente des sanctions administratives dans tous les États membres en cas d'infractions au règlement, ce dernier devrait prévoir une liste de sanctions administratives et d'autres mesures administratives clés devant être à la disposition des autorités de résolution et des autorités compétentes, le pouvoir d'imposer ces sanctions administratives et d'autres mesures administratives à toute personne, physique ou morale, responsable d'une infraction, une liste de critères principaux visant à déterminer le niveau et le type de ces sanctions administratives et autres mesures administratives ainsi que les niveaux des sanctions pécuniaires administratives. Les sanctions administratives et autres mesures administratives devraient tenir compte de facteurs tels que tout profit financier constaté résultant de l'infraction, la gravité et la durée de l'infraction, toute circonstance aggravante ou atténuante et la nécessité d'assurer le caractère dissuasif des amendes administratives. Le cas échéant, elles devraient faire l'objet d'une réduction en cas de coopération avec l'autorité de résolution ou l'autorité compétente.

h) Modification du règlement (UE) n° 1095/2010

Le règlement (UE) n° 1095/2010 a été modifié afin d'inclure les autorités de résolution des CCP dans la définition des "autorités compétentes" et de permettre à un membre du conseil des autorités de surveillance de l'AEMF d'être accompagné d'un représentant de l'autorité de résolution de leur État membre, le cas échéant.

i) Modifications du règlement (UE) n° 648/2012 et du règlement (UE) 2015/2365

Le règlement (UE) n° 648/2012 a été modifié pour habiliter la Commission à suspendre l'obligation de compensation à la demande de l'autorité de résolution d'une CCP soumise à une procédure de résolution ou de son autorité compétente, à leur propre initiative ou à la demande de l'autorité compétente responsable de la surveillance d'un membre compensateur de la CCP soumise à une procédure de résolution, et à la suite d'un avis non contraignant de l'AEMF. La décision de suspendre l'obligation de compensation n'est adoptée que si elle est nécessaire pour préserver la stabilité financière et la confiance des marchés. La suspension revêt un caractère temporaire mais est susceptible d'être prolongée. Il était également nécessaire, pour assurer la bonne mise en œuvre de la réforme de l'indice de référence de taux d'intérêt du Conseil de stabilité financière, de modifier le règlement (UE) n° 648/2012 afin de dissiper toute ambiguïté pour les opérateurs de marché quant au fait que les transactions conclues ou novées avant le début de l'application des exigences de compensation ou de marge aux transactions sur produits dérivés de gré à gré renvoyant à un indice de référence de taux d'intérêt ("transactions préexistantes") ne seront pas soumises à ces exigences lorsqu'elles sont novées aux seules fins de la mise en œuvre ou de la préparation de la mise en œuvre de la réforme de l'indice de référence de taux d'intérêt.

L'article 24 *bis*, paragraphe 7, point b), du règlement (UE) n° 648/2012 a été modifié pour veiller, dans la mesure du possible, à ce que les évaluations à l'échelle de l'Union européenne de la résilience des CCP aux évolutions négatives des marchés tiennent compte de l'effet cumulé des dispositifs de redressement et de résolution de la CCP sur la stabilité financière dans l'Union européenne. De même, le rôle du comité des risques de la CCP, tel qu'il est énoncé à l'article 28 du règlement (UE) n° 648/2012, a été renforcé pour encourager davantage la CCP à gérer ses risques avec prudence et à améliorer sa résilience. D'autres modifications ont également été apportées de manière à s'assurer que les CCP informent leurs autorités compétentes en cas d'évolution négative importante concernant le profil de risque de l'un quelconque de leurs membres compensateurs, et pour accroître la transparence entre les membres compensateurs de la CCP et leurs clients pour ce qui est des pertes potentielles et autres coûts qu'ils risquent d'avoir à supporter à la suite de l'application des procédures de gestion des défaillances ou des dispositifs de répartition des pertes et des positions prévus dans les règles de fonctionnement de la CCP.

Afin de renforcer encore les incitations à une gestion prudente des risques, en cas d'important évènement autre qu'une défaillance, l'autorité compétente peut exiger de la CCP qu'elle s'abstienne de distribuer des dividendes, de procéder au rachat d'actions ordinaires ou d'instaurer une obligation de payer une rémunération variable, des prestations de pension discrétionnaires ou des indemnités de licenciement aux instances dirigeantes.

Enfin, les autorités de résolution des CCP devraient également avoir accès à tous les renseignements nécessaires conservés dans les référentiels centraux. Le règlement (UE) n° 648/2012 et le règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil sont donc aussi modifiés en conséquence.

j) Modifications de la directive 2002/47/CE, de la directive (UE) 2017/1132, de la directive 2004/25/CE, de la directive 2007/36/CE, de la directive 2014/59/UE et du règlement (UE) n° 806/2014

Afin de mettre efficacement en œuvre la résolution des CCP, il est nécessaire de veiller à ce que les garanties prévues par la directive 2002/47/CE ne s'appliquent à aucune restriction quant à l'exécution de contrats de garantie financière, à aucune restriction quant à l'effet d'un dispositif de garantie financière avec constitution de sûreté, ni à aucune clause de compensation avec ou sans déchéance du terme (*netting ou set-off*) prévue dans le règlement.

Les directives (UE) 2017/1132, 2004/25/CE et 2007/36/CE comportent des dispositions relatives à la protection des actionnaires et des créanciers des CCP qui relèvent du champ d'application desdites directives. Dans les cas nécessitant une action rapide des autorités de résolution en vertu du règlement, ces dispositions pourraient faire obstacle à des mesures de résolution efficaces ainsi qu'à l'utilisation d'instruments et de pouvoirs de résolution par les autorités de résolution. Les dérogations prévues par la directive 2014/59/UE sont donc aussi étendues aux actes pris en vertu du règlement.

Afin d'éviter une duplication des exigences, il convient de modifier la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil pour exclure de leur champ d'application les entités qui sont également agréées en vertu du règlement (UE) n° 648/2012.

k) Modification du règlement (UE) n° 600/2014

L'article 54, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 600/2014 prévoyait une période transitoire au cours de laquelle l'article 35 ou l'article 36 dudit règlement ne serait pas applicable aux CCP ou aux plates-formes de négociation qui ont demandé à leur autorité compétente de pouvoir bénéficier de régimes transitoires en ce qui concerne les produits dérivés cotés. La période transitoire au cours de laquelle une plate-forme de négociation ou une CCP peut être exemptée par son autorité nationale compétente a expiré le 3 juillet 2020. En raison de la crise de la COVID-19, le règlement reporte la date d'application du nouveau régime d'accès ouvert pour les plates-formes de négociation et les CCP offrant des services de négociation et de compensation liés aux produits dérivés cotés d'un an, jusqu'au 3 juillet 2021.

IV. CONCLUSION

La position du Conseil en première lecture reflète le compromis intervenu lors des négociations entre le Conseil et le Parlement européen, avec le soutien de la Commission.

Le Conseil est d'avis que sa position en première lecture constitue un ensemble équilibré et que, si sa position est approuvée par le Parlement européen, le règlement relatif au redressement et à la résolution des CCP garantira que tant les CCP que les autorités nationales de l'UE auront les moyens d'agir de manière décisive dans les cas où une CCP ferait face à de graves difficultés ou à une défaillance, et qu'elle contribuera à la mise en place de l'union des marchés des capitaux.