



La communication de la Commission concernant les aides au secteur bancaire est valide

En particulier, la répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés en vue de l'autorisation, par la Commission, des aides d'État en faveur d'une banque déficitaire n'enfreint pas le droit de l'Union

À la suite de la crise financière mondiale qui a débuté au cours de l'année 2007, la Banka Slovenije (Banque centrale de Slovénie) a constaté, au mois de septembre 2013, que cinq banques slovènes¹ présentaient un déficit de leurs fonds propres. Compte tenu de l'ampleur de ce déficit, ces banques ne disposaient pas d'avoirs suffisants pour satisfaire leurs créanciers et couvrir la valeur des dépôts. Le 17 décembre 2013, la Banque centrale de Slovénie a adopté une décision instaurant des mesures exceptionnelles en vue, respectivement, de la recapitalisation, du sauvetage ainsi que de la liquidation de ces banques.

Le 18 décembre 2013, la Commission a autorisé les aides d'État destinées aux cinq banques concernées après en avoir été préalablement informée par les autorités slovènes. Les mesures en cause, adoptées sur le fondement de la loi sur le secteur bancaire, comprenaient la liquidation des fonds propres des actionnaires ainsi que des titres de créance subordonnés. Ces titres sont des instruments financiers qui partagent certaines caractéristiques des produits de dette et des titres de participation au capital. En cas d'insolvabilité ou de liquidation de l'entité émettrice, les titulaires de titres subordonnés sont remboursés après les titulaires d'obligations ordinaires, mais avant les actionnaires. En contrepartie du risque financier ainsi assumé par leurs titulaires, ces instruments financiers ont un rendement plus élevé.

Saisi de plusieurs demandes de contrôle de constitutionnalité de la loi sur le secteur bancaire, l'Ustavno sodišče (Cour constitutionnelle de Slovénie) demande à la Cour de justice de se prononcer sur la validité et l'interprétation des dispositions de la communication de la Commission concernant le secteur bancaire². Cette communication a été adoptée en vue de fournir des orientations sur les critères de compatibilité, avec le marché intérieur, des aides d'État accordées au secteur financier pendant la crise financière.

Dans son arrêt de ce jour, la Cour observe que, s'agissant de l'effet contraignant de la communication à l'égard des États membres, la Commission peut adopter, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, des lignes directrices afin d'établir les critères sur la base desquels elle entend évaluer la compatibilité, avec le marché intérieur, de mesures d'aide envisagées par les États membres. Ainsi, en adoptant de telles règles de conduite et en annonçant par leur publication qu'elle les appliquera dorénavant aux cas concernés par celles-ci, la Commission s'autolimité dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation en ce sens que, si un État membre lui notifie un projet d'aide d'État conforme à ces règles, elle doit, en principe, autoriser le projet. Par ailleurs, l'adoption d'une communication telle que la communication concernant le secteur bancaire n'affranchit pas la Commission de son obligation d'examiner les circonstances spécifiques

¹ La Nova Ljubljanska banka, la Nova Kreditna Banka Maribor, l'Abanka Vipava, la Probanka et la Factor banka.

² Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (« communication concernant le secteur bancaire ») (JO C 216, p. 1).

exceptionnelles invoquées par un État membre. Au contraire, les États membres conservent la faculté de notifier à la Commission des projets d'aide d'État qui ne satisfont pas aux critères prévus par cette communication, la Commission ayant la faculté d'autoriser de tels projets dans des circonstances exceptionnelles. Il en résulte que la communication concernant le secteur bancaire n'est pas susceptible de créer des obligations autonomes à la charge des États membres et qu'elle n'a donc pas d'effet contraignant à leur égard.

S'agissant de la condition de répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés en vue de l'autorisation d'une aide d'État par la Commission, la Cour souligne que la communication a été adoptée sur le fondement d'une disposition du TFUE selon laquelle la Commission peut considérer comme compatibles avec le marché intérieur les aides visant à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre³. En effet, les mesures de répartition des charges visent à garantir que, préalablement à l'octroi de toute aide d'État, les banques qui présentent un déficit de leurs fonds propres œuvrent, avec les investisseurs, à la diminution de ce déficit, notamment par une mobilisation des capitaux propres ainsi que par une contribution des créanciers subordonnés, de telles mesures étant susceptibles de limiter l'importance de l'aide d'État accordée. Une solution contraire risquerait de provoquer des distorsions de concurrence, dans la mesure où les banques dont les actionnaires et les créanciers subordonnés n'auraient pas contribué à la diminution du déficit de fonds propres recevraient une aide d'État plus élevée que celle qui aurait été suffisante pour combler le déficit résiduel des fonds propres. Par ailleurs, en adoptant cette communication, la Commission n'a pas empiété sur les compétences dévolues au Conseil de l'Union européenne.

Selon la Cour, le fait que, au cours des premières phases de la crise financière internationale, les créanciers subordonnés n'ont pas été invités à contribuer au sauvetage des établissements de crédit ne permet pas aux créanciers de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime. En effet, une telle circonstance ne saurait être considérée comme une assurance précise, inconditionnelle et concordante susceptible de faire naître la confiance légitime des actionnaires et des créanciers subordonnés de ne pas être soumis à des mesures de répartition des charges dans l'avenir. Par ailleurs, les actionnaires étant responsables des dettes de la banque à concurrence du capital social de celle-ci, le fait que la communication exige que, pour remédier au déficit de fonds propres d'une banque, ces actionnaires contribuent, préalablement à l'octroi d'une aide d'État, à absorber les pertes subies par la banque dans la même mesure qu'en l'absence d'une telle aide ne saurait être considéré comme affectant leur droit de propriété.

La Cour relève également qu'une directive de l'Union⁴ prévoit, en substance, que toute augmentation ou réduction du capital des sociétés anonymes doit être subordonnée à une décision de l'assemblée générale de la société. La Cour estime que, dans la mesure où la communication prévoit que certaines modifications du capital social des banques n'ont pas à être décidées ou approuvées par l'assemblée générale, la communication n'est pas incompatible avec cette directive. En effet, si les États membres peuvent éventuellement être amenés, dans une situation particulière, à adopter de telles mesures de répartition des charges sans l'accord de l'assemblée générale de la société, cette circonstance ne saurait remettre en cause la validité de la communication. Ces mesures ne peuvent être adoptées que dans un contexte de perturbation grave de l'économie d'un État membre ainsi que dans le but d'éviter un risque systémique et d'assurer la stabilité du système financier.

Quant aux mesures de conversion ou de réduction de la valeur des titres subordonnés, la Cour estime qu'un État membre n'est pas tenu d'imposer aux banques en difficulté, préalablement à l'octroi de toute aide d'État, de convertir les titres subordonnés en fonds propres ou de procéder à une réduction de leur valeur ni de faire contribuer pleinement ces titres à l'absorption des pertes. En pareil cas, l'aide d'État envisagée ne pourra toutefois pas être regardée comme ayant été

³ Article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE.

⁴ Directive 2012/30/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital (JO L 315, p. 74).

limitée au strict nécessaire. L'État membre, ainsi que les banques bénéficiaires de cette aide, prennent le risque de se voir opposer une décision de la Commission déclarant cette dernière incompatible avec le marché intérieur. La Cour ajoute toutefois que les mesures de conversion ou de réduction de la valeur des titres subordonnés ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour remédier au déficit de fonds propres de la banque concernée.

Enfin, la Cour juge que les mesures de répartition des charges relèvent de la notion de « mesures d'assainissement »⁵ au sens de la directive sur l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit⁶. En effet, étant donné que ces mesures de répartition visent à redresser la position financière des établissements de crédit et à remédier au déficit de ceux-ci, elles ont pour objet de préserver ou de rétablir la situation financière d'un établissement de crédit.

RAPPEL: Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Gilles Despeux 📞 (+352) 4303 3205

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" 📞 (+32) 2 2964106

⁵ « Les mesures qui sont destinées à préserver ou rétablir la situation financière d'un établissement de crédit et qui sont susceptibles d'affecter les droits préexistants de tiers, y compris les mesures qui comportent la possibilité d'une suspension des paiements, d'une suspension des mesures d'exécution ou d'une réduction des créances ».

⁶ Directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 avril 2001, concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit (JO L 125, p. 15).