Avis sur une proposition de directive du Conseil visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice

Le texte qui a fait l'objet de cet avis est publié au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 12 du 17 janvier 1975, page 7.

A. BASE JURIDIQUE DE L'AVIS

Le Conseil a décidé, le 6 janvier 1975, de consulter, conformément aux dispositions de l'article 198 du traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la proposition susvisée.

B. AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social a élaboré son avis sur le sujet précité au cours de sa 130e session plénière, tenue à Bruxelles les 28 et 29 mai 1975.

Le texte de cet avis est le suivant:

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL,

vu la demande d'avis du Conseil des Communautés européennes du 7 janvier 1975 concernant la proposition de directive du Conseil visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice,

vu l'article 198 du traité CEE,

vu la décision de son bureau, du 28 janvier 1975, de confier à la section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services l'élaboration d'un avis et d'un rapport en la matière,

vu l'avis émis le 7 mai 1975 par la section de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services,

vu le rapport présenté par M. De Bruyn, rapporteur,

vu ses délibérations lors de sa 130e session plénière des 28 et 29 mai 1975, séance du 28 mai 1975,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT,

à l'unanimité:

1. Observations générales

1.1. *Nécessité d'une harmonisation*

1.1.1. Le Comité est conscient de la nécessité impérieuse d'harmoniser, d'une manière substantielle, les dispositions législatives, réglementaires et administratives convernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice. Dès à présent, tout ressortissant d'un État membre a le droit, compte tenu de la directive du Conseil du 28 juin 1973 et de la jurisprudence de la Cour de justice, de s'établir dans n'importe quel autre État membre ou d'y fournir des prestations de services aux mêmes conditions et avec les mêmes droits qu'un ressortissant de cet autre État; il ne peut être l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport à celui qui est appliqué à un national.

1.1.2. Mais, en réalité, la multiplicité des dispositions applicables aux établissements en cause, dans chacun des États membres, leur diversité et leur complexité constituent un obstacle à l'instauration d'un véritable marché commun des établissements de crédit.

1.1.3. Cette situation est incompatible avec les objectifs fondamentaux du traité; elle est préjudiciable, dans son domaine, à l'instauration d'une union économique et monétaire; elle constitue, en soi, une contradiction par rapport au principe de la liberté de concurrence. Alors que le droit au libre établissement et la libre prestation de service est définitivement acquis non seulement dans les domaines visés par la directive du 28 juin 1973, mais peut-être au-delà, en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice, le défaut d'harmonisation de législations qui, dans chacun des États membres, ont principalement pour objet d'assurer la sécurité des déposants et la protection de l'épargne, est de nature à créer, à l'égard de cet objectif, de graves inégalités, voire certains périls.

1.2. *Processus adopté par la Commission*

1.2.1. Le Comité, conscient des difficultés de l'entreprise, constate que la Commission a décidé de procéder par étapes. Il regrette cependant que la proposition, qui en constitue la première étape, présente un caractère insuffisamment substantiel et que la Commission ait abandonné, comme elle le reconnaît dans l'exposé des motifs, une coordination englobant en une seule directive tous les aspects essentiels de la législation bancaire.

1.2.2. Le Comité demande donc à la Commission de poursuivre résolument son objectif d'harmonisation jusqu'à son aboutissement, par la présentation rapide des directives ultérieures.

1.3. *Définition de la notion d'établissement de crédit*

1.3.1. L'objectif poursuivi requiert une définition des établissements de crédit aussi large que possible. Le Comité considère, dès lors, en principe, que la définition proposée est trop restreinte.

1.3.2. Le Comité constate cependant que cette définition n'a pas d'autre objet que de fixer le champ d'application de cette première directive et non celui de l'ensemble des directives à venir relatives à la matière; que, par conséquent, elle ne préjuge en rien les dispositions qui seront adoptées ultérieurement en ce qui concerne le champ d'application des directives suivantes. Dès lors, compte tenu, d'autre part, du processus adopté par la Commission et de l'attitude prise par le Comité à cet égard, ce dernier accepte de laisser la question ouverte et d'admettre provisoirement la définition proposée.

1.3.3. Le Comité considère toutefois que l'examen de la directive suivante devrait déjà être l'occasion d'une révision de la question.

1.3.4. Il considère que cette révision devrait nécessairement se faire dans le sens de l'extension du champ d'application. Cette extension se justifie d'autant plus qu'il est urgent d'harmoniser la matière dont, précisément, le défaut d'harmonisation préalable avait empêché la libération par la directive du 28 juin 1973. Cette directive n'avait en effet réalisé qu'une libération très partielle parce que l'harmonisation n'avait pas été faite au préalable. Or, aujourd'hui, cette libération pourrait bien être acquise d'une manière plus étendue que ne le prévoyait la directive de 1973 et s'appliquer effectivement à des matières que l'on n'a pas cru pouvoir libérer à défaut d'harmonisation préalable. On aurait donc, par l'effet de la jurisprudence de la Cour de justice, une libération dans des domaines que, en raison notamment des risques de l'entreprise, on n'avait pas cru, en son temps, pouvoir libérer avant d'avoir harmonisé les législations qui les régissent.

1.3.5. Enfin, le Comité considère qu'il convient d'éviter toute discordance entre des directives visant les mêmes activités économiques. Dès lors, la révision souhaitée de la définition du champ d'application de la matière, dans le sens de son extension, devra s'appliquer également à ce qui fait l'objet de la directive présentement examinée.

1.4. *Procédure d'agrément*

1.4.1. L'objectif final consiste à harmoniser les conditions de l'agrément des établissements financiers dans tous les États membres.

1.4.2. C'est pourquoi il est regrettable que la Commission ait limité sensiblement cet objectif, en se bornant à énumérer seulement deux critères communs d'agrément et en laissant, en fait, aux États membres, ceci à l'encontre du principe même d'harmonisation, la liberté de fixer les conditions générales d'agrément, sous réserve cependant d'une notification à la Commission.

1.4.3. Le Comité s'interroge donc sur la nature des conditions d'agrément requises dans chacun des États membres et il s'inquiète de celles de ces conditions qui pourraient éventuellement présenter un caractère discrétionnaire, arbitraire ou discriminatoire. Il demande qu'il soit procédé à un inventaire complet de ces conditions et que des mesures soient prises, d'une manière prioritaire, afin d'aboutir à l'élimination de celles des conditions qui ne se présenteraient pas sous la forme de critères objectifs préalablement connus, susceptibles de faire l'objet d'un débat contradictoire et d'aboutir à une décision motivée fondée sur lesdits critères.

1.5. *Régime des succursales s'établissant dans un autre État membre*

1.5.1. C'est notamment dans le domaine de l'établissement de succursales dans un autre État membre que les lacunes du processus adopté par la Commission apparaissent très clairement. Une caractéristique fondamentale d'un véritable marché commun des établissements de crédit implique que l'activité de ceux-ci puisse s'exercer librement, soit au-delà des frontières sans établissement, soit par l'entremise d'une succursale établie librement dans le pays d'accueil. En ce qui concerne ce dernier point, l'objectif final consiste, comme le relève très justement un des considérants, à introduire «un système selon lequel les succursales en provenance d'un État membre seront dispensées de toute procédure d'agrément dans l'ensemble de la Communauté».

1.5.2. L'absence d'harmonisation dans le domaine de l'agrément, comme dans celui du contrôle, conduit à adopter dans la présente proposition de directive, en matière de succursales, une solution qui ne correspond en rien à l'objectif poursuivi. Certes, le Comité comprend que, à défaut d'une harmonisation plus complète, cet objectif soit inaccessible, mais il tient à saisir cette occasion pour marquer une fois encore le caractère insuffisamment substantiel à ses yeux de la proposition de directive et pour insister sur la nécessité de poursuivre résolument l'entreprise.

1.6. *Instauration d'un comité de contact*

1.6.1. Afin de hâter et de faciliter l'harmonisation, la Commission institue auprès d'elle un comité constitué de représentants des autorités de contrôle de chacun des États membres.

1.6.2. Le Comité approuve sans réserve la Commission de vouloir s'entourer des avis, des opinions et des suggestions d'un comité ainsi constitué, pour autant que, comme c'est le cas à l'analyse des textes, elle conserve seule, conformément au traité, le droit d'initiative et de décision.

1.7. *Conclusion*

1.7.1. En conclusion de ces observations générales, le Comité considère que, eu égard aux difficultés de l'entreprise malgré les critiques formulées ci-avant et sous réserve des remarques particulières ci-après, il est souhaitable de réaliser, dès à présent, une étape, si limitée soit-elle, et il décide en conséquence d'appuyer la proposition.

2. Observations particulières

2.1. *Article premier*

2.1.1. Il résulte de l'échange de vues auquel il a été procédé en ce qui concerne la définition de la «succursale» qu'un siège d'exploitation qui ne ferait que recueillir des fonds sans octroyer de crédits, ou l'inverse, n'échappe pas au champ d'application de la directive.

2.1.2. Le Comité propose, dès lors, de modifier le texte de la définition de la façon suivante:

> «*succursale:* un siège d'exploitation qui constitue une partie dépourvue d'autonomie juridique d'un établissement de crédit et qui effectue directement n'importe laquelle des opérations inhérentes à l'activité visée ci-dessus, . . .»

2.2. *Article 2 paragraphe 2*

2.2.1. Il ne se conçoit pas que tout établissement de crédit qui répond à la définition restrictive de la proposition de directive n'y soit pas soumis. Sauf en ce qui concerne les banques centrales qui participent à l'exercice de l'autorité monétaire, tous les autres établissements énumérés, y compris les offices de chèques postaux, doivent être omis du texte.

2.2.2. Le Comité propose, dès lors, de modifier le texte de la façon suivante:

> «2. Elle ne concerne pas l'activité des banques centrales des États membres.»

2.3. *Article 2 paragraphes 3 et 4*

2.3.1. La période de deux ans pendant laquelle un État membre peut différer l'application de la directive à l'égard de certains groupes ou types d'établissements de crédit ne devrait pas être renouvelable.

2.3.2. Le Comité propose, dès lors, de modifier le texte de la façon suivante:

> «4. L'application différée prévue au paragraphe 3 est motivée et notifiée par l'État membre intéressé à la Commission. Elle porte sur une période de deux ans au maximum. Elle devient effective à partir de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes,* qui doit intervenir au plus tard dans les six mois de la notification de la présente directive. Elle cesse d'avoir effet deux ans après cette publication, à moins que l'État membre intéressé n'ait notifié à la Commission, avant l'expiration de ce terme, qu'il mettait fin à cette application différée.»

2.4. *Article 3 paragraphe 2 premier tiret*

2.4.1. Il résulte du commentaire de l'article 3 paragraphe 2 premier tiret et de l'article 8 paragraphe 1 sous d) que l'expression «fonds propres» doit s'entendre chaque fois dans un sens différent: dans le premier cas, il s'agit du capital initial et, dans le second, du «capital de fonctionnement», c'est-à-dire les fonds propres nécessaires d'une manière générale, à titre permanent, à la poursuite de l'activité d'un établissement de crédit.

2.4.2. Le Comité considère qu'il eût été souhaitable dès à présent de définir ces notions et de fixer les montants correspondants.

2.4.3. En toute hypothèse, pour éviter l'équivoque signalée au point 2.4.1, le Comité propose de modifier le texte comme suit:

> «— l'établissement de crédit ne possède pas un capital initial suffisant.»

2.5. *Article 3 paragraphe 4*

2.5.1. Dans l'esprit des considérations générales développées ci-avant sous le point 1.4, il conviendrait que le comité visé à l'article 11 de la proposition de directive soit chargé d'examiner aussi toutes les conditions requises dans chaque État membre pour l'octroi de l'agrément et pas seulement les conditions énumérées au chapitre 2 de l'article 3 de la proposition de directive.

2.6. *Article 4 paragraphe 4 dernière phrase*

2.6.1. Indépendamment des observations formulées ci-avant à propos du régime des succursales établies dans un autre État membre (1.5), le Comité est d'avis qu'une telle disposition est étrangère à une directive visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice; elle est discriminatoire dans la mesure où un pays à réglementation restrictive pourra appliquer ses dispositions restrictives aux succursales d'établissements ayant leur siège dans un autre État membre, alors que les établissements ayant leur siège dans ce pays pourront bénéficier pour leurs propres succursales des dispositions plus libérales de cet autre État membre; elle risque d'être une source d'arbitraire, spécialement dans la mesure où ce pays à réglementation restrictive appliquerait des conditions d'agrément ne répondant pas aux critères exposés ci-avant sous le point 1.4. Par conséquent, le Comité demande la suppression de la dernière phrase du paragraphe 4.

2.7. *Article 6*

2.7.1. Sous réserve des observations générales formulées ci-avant et des observations particulières qui suivent, compte tenu du processus adopté par la Commission et eu égard à la conclusion à laquelle le Comité a abouti à ce sujet, celui-ci ne peut qu'approuver l'article 6 de la proposition de directive.

2.7.2. Il considère qu'une tâche prioritaire consisterait à définir rigoureusement les différents éléments comptables qui concourent au calcul des coefficients, à défaut de quoi aucune comparaison ne sera jamais possible.

2.7.3. Il considère que, lors des étapes ultérieures, il conviendra d'aboutir à un système de coefficients, communs fixés exclusivement par voie de directives avec, cependant, délégation à la Commission pour fixer, après consultation du comité visé à l'article 11 et du comité dont il est question au dernier alinéa des considérants, les facteurs et le *quantum* de ces coefficients.

2.7.4. En ce qui concerne la communication trimestrielle des rapports énoncés au paragraphe 1 point 2, le Comité est d'avis qu'il faut à tout le moins donner aux établissements concernés des délais raisonnables pour rassembler les éléments de calcul, effectuer les calculs et en transmettre les résultats aux autorités compétentes.

2.8. *Article 7 paragraphe 2*

2.8.1. Il résulte de l'échange de vues auquel il a été procédé que l'article 7 paragraphe 2 n'implique pas une limitation apportée au droit des États membres de contrôler le fonctionnement d'une succursale sur base d'autres rapports que ceux figurant à l'article 6.

2.9. *Article 8 paragraphe 1 sous c)*

2.9.1. Si, au stade actuel des travaux d'harmonisation, il paraît impossible d'exiger de tous les États membres l'abrogation de celles des conditions requises pour l'obtention de l'agrément qui ne répondent pas rigoureusement aux critères définis ci-avant, au point 1.4.3, il convient à tout le moins que la directive ait pour effet d'empêcher absolument qu'un agrément octroyé puisse être retiré pour le motif qu'une condition d'une telle nature cesserait d'être remplie.

2.10. *Article 9 paragraphe 1*

2.10.1. Le Comité propose de rédiger le texte comme suit:

> «En attendant une coordination plus poussée des dispositions législatives, réglementaires et administratives visant les succursales d'établissements de crédit ayant leur siège social hors de la Communauté, les États membres appliquent à ces succursales, lors de l'accès à leur activité ou son exercice, des dispositions qui, à tout le moins, ne conduisent pas à un traitement plus favorable que celui auquel sont soumises les succursales d'établissements de crédit des États membres.»

2.11. *Article 9 paragraphe 2*

2.11.1. C'est la Commission, au premier chef, que les autorités compétentes devraient avertir des demandes d'agrément de succursales qui leur sont présentées par des établissements de crédit ayant leur siège hors de la Communauté. De plus, les États membres devraient être tenus d'informer la Commission des suites qu'ils ont données à ces demandes et spécialement des conditions auxquelles l'agrément a été octroyé.

2.12. *Article 9 paragraphe 3*

2.12.1. Étant donné que le paragraphe 1 permet déjà aux États membres d'accorder aux succursales des établissements des pays tiers le même traitement que celui des établissements des pays membres, on voit mal ce qui pourra encore faire l'objet de négociations au profit des établissements des États membres.

2.12.2. À tout le moins convient-il de préciser «sur base du principe de réciprocité» et non «en tenant compte du principe de la réciprocité», expression trop ambiguë.

2.13. *Article 11*

2.13.1. Dans l'esprit des observations figurant sous le point 1.6, le Comité estime qu'une solution cohérente consisterait à confier à la Commission la présidence du comité de contact. De toute manière, les indications contenues dans les paragraphes 2 et 3, relatives à la représentation de la Commission, doivent être considérées comme un strict minimum.

2.13.2. Le Comité exprime le souhait que le comité visé à l'article 11 comprenne des dirigeants responsables des autorités de contrôle des États membres au plus haut niveau.

2.13.3. Le Comité demande que soit institué rapidement le comité consultatif dont il est question au dernier considérant du préambule de la proposition de directive.

2.13.4. Celui-ci aurait un rôle consultatif tant en ce qui concerne la préparation des décisions en la matière que la mise au point de leurs modalités d'application, le pouvoir de décision de la Commission étant, ici encore, absolument intact.

2.13.5. La liaison entre ce comité et celui prévu par l'article 11 de la proposition de directive serait assurée par la Commission laquelle pourrait, dans les cas où elle le juge utile, soit se faire assister dans sa tâche par un membre délégué de l'un ou l'autre de ces deux comités, soit provoquer, sur un sujet déterminé, une réunion de concertation des deux comités.

2.13.6. En conclusion de ce qui précède, la Comité propose d'apporter au texte de la proposition de directive les amendements suivants:

2.13.6.1. (Amendement subsidiaire, pour le cas où la faculté de renouvellement ne serait pas supprimée)

Article 2 paragraphe 4
deuxième phrase

Remplacer « . . . du comité visé à l'article 11» par: « . . . des comités visés aux articles 11 et 11 *bis*».

2.13.6.2. (Amendement subsidiaire, pour le même cas où la faculté de renouvellement ne serait pas supprimée)

Article 2 paragraphe 4
dernière phrase

Remplacer « . . . le comité . . . » par « . . . les comités . . . ».

2.13.6.3. Article 6 paragraphe 4

Remplacer « . . . du comité visé à l'article 11» par « . . . des comités visés aux articles 11 et 11 *bis*».

2.13.6.4. Ajouter un article 11 *bis* ainsi conçu:

«*Article 11* bis

1. Il est institué auprès de la Commission un comité consultatif des milieux professionnels intéressés.

2. Ce comité est consulté:

a) dans les cas visés ci-avant;

b) en ce qui concerne les conditions prévues par les autorités compétentes en matière d'agrément;

c) en matière d'établissement, d'élargissement, de modification ou de remplacement de tous rapports;

d) en matière de méthodes à appliquer pour le calcul de tous rapports et notamment en matière de définition à donner aux différents éléments;

e) en vue de l'élaboration de nouvelles propositions au Conseil en ce qui concerne la coordination à poursuivre dans ce domaine.

3. La Commission assure l'exécution des dispositions qui précèdent. Elle prend des mesures adéquates pour assurer la liaison nécessaire entre ce comité et celui prévu à l'article 11.»

2.14. *Article 12*

2.14.1. Le Comité approuve la solution adoptée par le paragraphe 3, en vertu de laquelle une information communiquée par une autorité compétente demeure couverte par le secret qui s'y attache en vertu de la législation applicable dans le pays de cette autorité, ceci sauf autorisation expresse et écrite de cette autorité et dans la mesure où sa législation nationale lui permet de consentir à une telle dérogation.

Fait à Bruxelles, le 28 mai 1975.

Le président
du Comité économique et social

Henri CANONGE

Avis sur une communication de la Commission au Conseil intitulée programme d'actions de recherche et développement dans le secteur de l'énergie

Le texte qui a fait l'objet de cet avis est publié au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 54 du 6 mars 1975, page 26.

A. BASE JURIDIQUE DE L'AVIS

Le Conseil a décidé, le 30 janvier 1975, de consulter, conformément aux dispositions de l'article 198 du traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la communication susvisée.

B. AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social a élaboré son avis sur le sujet précité au cours de sa 130e session plénière, tenue à Bruxelles les 28 et 29 mai 1975.

Le texte de cet avis est le suivant:

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL,

vu la demande d'avis du Conseil des Communautés européennes, du 3 février 1975, sur la communication de la Commission au Conseil concernant les programmes d'actions de recherche et développement dans le secteur de l'énergie,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 198,

vu la décision de son bureau, du 28 janvier 1975, de charger la section de l'énergie et des affaires nucléaires de l'élaboration d'un rapport et d'un avis sur cette communication,

vu l'avis adopté par la section précitée lors de sa réunion tenue le 12 mai 1975,

vu le rapport présenté par M. Schlitt, rapporteur, au cours de cette réunion,

vu ses délibérations lors de sa 130e session plénière, tenue les 28 et 29 mai 1975, séance du 28 mai 1975,

considérant la nécessité de développer des sources et des formes d'énergie nouvelles dans le cadre d'une politique énergétique commune;

considérant que, à cette fin, un programme communautaire de développement et de recherche doit jouer un rôle fondamental,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT,

à l'unanimité moins une abstention:

1. Observations générales

1.1. Dans le cadre de sa stratégie de politique énergétique à long terme, la Commission a défini, dans sa communication intitulée *De l'énergie pour*