II

(Actes préparatoires)

COMMISSION

Proposition de directive du Conseil sur la surveillance et le contrôle des grands risques des établissements de crédit

(91/C 123/09)

COM(91) 68 final — SYN 333

(Présentée par la Commission le 27 mars 1991.)

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 57 paragraphe 2 première et troisième phrases,

vu la proposition de la Commission,

en coopération avec le Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que la présente directive s'inscrit dans les objectifs exposés dans le «livre blanc» de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur (1);

considérant qu'il convient d'harmoniser les règles essentielles de surveillance; qu'il importe de laisser aux États membres la faculté d'adopter des dispositions plus strictes que celles prévues par la présente directive;

considérant que la présente directive a fait l'objet d'une consultation du comité consultatif bancaire qui a, en vertu de l'article 6 paragraphe 4 de la directive 77/780/CEE du Conseil, du 12 décembre 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (2), modifiée en dernier lieu par la directive 89/846/CEE (3), la responsabilité de faire à la Commission toute suggestion en vue de la coordination des coefficients applicables dans les États membres;

considérant que la surveillance et le contrôle des risques des établissements de crédit font partie intégrante de la surveillance de ceux-ci; qu'une concentration excessive de risques sur un seul client ou un seul groupe de clients liés peut entraîner une possibilité de pertes inacceptable; qu'une telle situation peut être considérée comme préjudiciable à la solvabilité d'un établissement de crédit;

considérant que les orientations communes relatives à la surveillance et au contrôle des risques des établissements de crédit ont été introduites initialement par la voie d'une recommandation 87/62/CEE de la Commission (4); que cet instrument a été choisi parce qu'il permettait d'adapter graduellement les systèmes existants et de mettre en place des systèmes nouveaux sans bouleverser le système bancaire de la Communauté; que, cette première phase étant écoulée, il convient de procéder maintenant à l'adoption d'un acte contraignant applicable à tous les établissements de crédit de la Communauté;

considérant en effet que, sur un marché bancaire unifié, les établissements de crédit étant en concurrence directe entre eux, les obligations en matière de surveillance applicables dans l'ensemble de la Communauté doivent être équivalentes; que, à cette fin, les critères appliqués pour la détermination de la concentration des risques doivent faire l'objet de règles juridiquement contraignantes au niveau de la Communauté et ne peuvent pas être laissés entièrement à l'appréciation des États membres; que l'adoption de règles communes servira donc au mieux les intérêts de la Communauté, du fait qu'elle évitera des différences dans les conditions de concurrence tout en renforçant le système bancaire de la Communauté;

considérant que, en ce qui concerne la technique comptable précise à utiliser pour l'évaluation des risques, il est référé aux dispositions de la directive 86/635/CEE du Conseil, du 8 décembre 1986, concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers (5);

(1) Document COM(85) 310.
(2) JO n° L 322 du 17. 12. 1977, p. 30.
(3) JO n° L 386 du 30. 12. 1989, p. 1.
(4) JO n° L 33 du 4. 2. 1987, p. 10.
(5) JO n° L 372 du 31. 12. 1986, p. 1.

considérant que la directive 89/647/CEE du Conseil, du 18 décembre 1989, relative à un *ratio* de solvabilité des établissements de crédit (1) contient une nomenclature des risques de crédit supportés par les établissements de crédit; qu'il est donc justifié de se référer à cette nomenclature pour la définition des risques au sens de la présente directive; qu'il n'est toutefois pas approprié de se référer aux pondérations ni aux degrés de risque établis par la directive 89/647/CEE; que, en effet, ces pondérations et degrés de risque ont été conçus en vue d'établir une exigence de solvabilité générale pour couvrir le risque de crédit des établissements de crédit; que, dans le cadre d'une réglementation sur les grands risques; l'objectif est de limiter le risque maximal de pertes d'un établissement de crédit sur un client ou un groupe de clients liés; qu'il y a donc lieu d'adopter une démarche prudente consistant à saisir en règle générale les risques pour leur valeur nominale, sans application de pondérations ou de degrés de risque;

considérant que, lorsqu'un établissement de crédit prend des risques sur sa propre entreprise mère ou sur les autres filiales de cette entreprise mère, une prudence particulière s'impose; que la gestion des risques pris par les établissements de crédit doit être menée de façon pleinement autonome, dans le respect des principes de saine gestion bancaire, en dehors de toute considération extérieure à ces principes; que les dispositions de la deuxième directive 89/646/CEE du Conseil, du 15 décembre 1989, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE, prévoient que, au cas où l'influence exercée par les personnes détenant directement ou indirectement une participation qualifiée dans un établissement de crédit est susceptible de se faire au détriment d'une gestion saine et prudente de l'établissement, les autorités compétentes prennent les mesures appropriées en vue de mettre fin à cette situation; que, dans le domaine des grands risques, il y a également lieu de prévoir des normes spécifiques à l'égard des risques pris par un établissement de crédit sur les entreprises de son propre groupe, en l'espèce, des normes de limitation plus sévères pour ces risques que pour les autres risques; que cette limitation plus sévère ne doit toutefois pas être appliquée lorsque l'entreprise mère est une compagnie financière ou un établissement de crédit, et lorsque les autres filiales sont des établissements de crédit, des établissements financiers, ou des entreprises de services bancaires auxiliaires, pour autant que toutes ces entreprises soient englobées dans la surveillance sur base consolidée de l'établissement de crédit; que dans ce cas, en effet, la surveillance sur base consolidée de l'ensemble ainsi constitué permet une surveillance suffisamment efficace, sans qu'il soit indispensable de prévoir des normes plus sévères de limitation des risques; que, ainsi également, les groupes bancaires seront encouragés à organiser leur structures de manière à permettre l'exercice de la surveillance sur base consolidée, ce qui est un résultat souhaitable, puisque, ainsi, une surveillance plus complète peut être mise en place;

(1) JO n° L 386 du 30. 12. 1989, p. 14.

considérant qu'il convient de prévoir à l'égard des catégories particulières d'établissements de crédit visés à l'article 4 paragraphe 2 de la directive 89/646/CEE une application en deux étapes de la limite de 25 % des fonds propres; que, en effet, les fonds propres de ces établissements étant limités, une application en une étape de la norme des 25 % réduirait trop brusquement leur activité de crédit;

considérant que des compétences d'exécution de même nature que celles que le Conseil s'est réservées dans la directive 89/299/CEE, du 17 avril 1989, concernant les fonds propres des établissements de crédit (2), ont été confiées à la Commission dans la directive 89/646/CEE;

considérant que, en tenant compte des spécificités du secteur en cause, il y a lieu de conférer au comité prévu à l'article 22 de la directive 89/646/CEE la mission d'assister la Commission pour exercer les compétences à elle conférées, selon la procédure III variante a) de la décision 87/373/CEE du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (3),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Définitions

Pour l'application de la présente directive, on entend par:

a) *établissement de crédit:* un établissement de crédit au sens de l'article 1er premier tiret de la directive 77/780/CEE, y compris leurs succursales dans des pays tiers, et toutes les entreprises privées ou publiques, y compris leurs succursales, qui répondent à la définition de l'article 1er premier tiret de la directive 77/780/CEE et qui ont été autorisées dans un pays tiers;

b) *autorités compétentes:* les autorités compétentes au sens de l'article 1er neuvième tiret de la directive ... (surveillance sur base consolidée);

c) *entreprise mère:* une entreprise mère au sens des articles 1er et 2 de la directive 83/349/CEE du Conseil (4) et concernant les comptes consolidés;

d) *filiale*: une entreprise filiale au sens des articles 1er et 2 de la directive 83/349/CEE; en outre, toute entreprise filiale d'une entreprise filiale est considérée comme une filiale de l'entreprise mère qui est à la tête de ces entreprises;

(2) JO n° L 124 du 5. 5. 1989, p. 16.
(3) JO n° L 197 du 18. 7. 1987, p. 33.
(4) JO n° L 193 du 18. 7. 1983, p. 1.

e) *compagnie financière:* une entreprise au sens de l'article 1er troisième tiret de la directive ... (surveillance sur base consolidée);

f) *établissement financier:* une entreprise au sens de l'article 1er sixième tiret de la deuxième directive 89/646/CEE;

g) *entreprise de services bancaires auxiliaires:* une entreprise au sens de l'article 1er cinquième tiret de la directive ... (surveillance sur base consolidée);

h) *risques:* les actifs et éléments de hors bilan énumérés à l'article 6 et aux annexes I et III de la directive 89/647/CEE, sans application des pondérations ou degrés de risque prévus par ces dispositions; les éléments de hors bilan visés à l'annexe III précitée sont calculés conformément à la méthode décrite à l'annexe II de la même directive sans application des pondérations prévues en fonction de la contrepartie; les engagements de prise ferme d'une émission de valeurs mobilières sont inclus, sous déduction des parts cédées à d'autres établissements de crédit ou à des établissements financiers;

i) *zone A:* la zone définie à l'article 2 deuxième tiret de la directive 89/647/CEE;

j) *zone B:* la zone définie à l'article 2 troisième tiret de la directive 89/647/CEE;

k) *fonds propres:* les fonds propres d'un établissement de crédit au sens de la directive 89/299/CEE;

l) *pouvoir de contrôle:* le lien qui existe entre une entreprise mère et une filiale, tel que défini aux articles 1er et 2 de la directive 83/349/CEE, ou une relation de même nature entre toutes personnes physiques ou morales et une entreprise;

m) *groupe de clients liés:* deux ou plusieurs personnes, physiques ou morales, qui constituent, jusqu'à preuve du contraire, un ensemble du point de vue du risque parce que:

i) soit l'une d'entre elles détient sur l'autre ou sur les autres, directement ou indirectement, un pouvoir de contrôle;

ii) soit il existe entre elles des liens tels qu'il est probable que, si l'une d'entre elles rencontrait des problèmes financiers, l'autre ou toutes les autres connaîtraient des difficultés de remboursement. Sont notamment considérés comme liens à prendre en considération:

— des actionnaires ou associés communs,

— des administrateurs communs,

— des garanties croisées,

— une interdépendance commerciale directe qui ne pourrait pas être remplacée à court terme.

Article 2

Champ d'application

La présente directive s'applique aux établissements de crédit qui ont reçu l'agrément visé à l'article 3 de la directive 77/780/CEE.

Toutefois les États membres peuvent ne pas appliquer la présente directive:

a) aux établissements de crédit dont la liste figure à l'article 2 paragraphe 2 de la directive 77/780/CEE;

b) aux établissements, définis à l'article 2 paragraphe 4 point a) de la directive 77/780/CEE, qui, dans un même État membre, sont affiliés à un organisme central établi dans cet État membre. Dans ce cas, sans préjudice de l'application de la présente directive à l'organisme central, l'ensemble constitué par l'organisme central et les établissements qui lui sont affiliés doit faire l'objet d'une surveillance globale en ce qui concerne les grands risques.

Article 3

Notification des grands risques

1. Une notification des grands risques au sens du paragraphe 2 est adressée par l'établissement de crédit aux autorités compétentes. Les États membres prévoient que cette notification a lieu, à leur choix, selon l'une des deux formules qui suivent:

— notification de tous les grands risques au moins une fois par an, assortie de la communication permanente, en cours d'année, des modifications à la notification annuelle,

— notification de tous les grands risques au moins quatre fois par an.

2. Un risque assumé par un établissement de crédit à l'égard d'un client ou d'un groupe de clients liés est considéré comme un grand risque lorsque sa valeur atteint ou dépasse 10 % des fonds propres.

Article 4

Limites applicables aux grands risques

1. Un établissement de crédit ne peut assumer, à l'égard d'un même client ou d'un même groupe de clients liés, des risques dont le montant total dépasse 25 % de ses fonds propres.

2. Lorsque ce client ou groupe de clients liés est l'entreprise mère de l'établissement de crédit et/ou une ou plusieurs filiales de cette entreprise mère, le pourcentage prévu au paragraphe 1 est réduit à 20 %.

3. Un établissement de crédit ne peut assumer de grands risques dont le montant cumulé dépasse 800 % de ses fonds propres.

4. Les États membres peuvent prévoir des limites plus strictes que celles prévues aux paragraphes 1, 2 et 3.

5. Les limites fixées aux paragraphes 1, 2 et 3 doivent être respectées de façon permanente par l'établissement de crédit. Elles ne peuvent être dépassées que dans des circonstances exceptionnelles et temporaires et, dans ce cas, les autorités compétentes fixent le délai dans lequel l'établissement de crédit régularise sa situation.

6. Les États membres peuvent exempter totalement ou partiellement de l'application du paragraphe 2 les risques pris sur la compagnie financière qui est l'entreprise mère de l'établissement de crédit, ainsi que sur les autres filiales de cette compagnie financière, pour autant que:

a) cette compagnie financière soit incluse dans la surveillance sur base consolidée de l'établissement de crédit, exercée conformément à la directive ... (surveillance sur base consolidée);

b) ces autres filiales soient des établissements de crédit, des établissements financiers ou des entreprises de services bancaires auxiliaires et soient incluses dans la surveillance sur base consolidée de l'établissement de crédit, exercée conformément à la directive ... (surveillance sur base consolidée).

7. Les États membres peuvent exempter totalement ou partiellement de l'application des paragraphes 1, 2 et 3 les risques pris sur:

a) l'entreprise mère de l'établissement de crédit, pour autant que cette entreprise mère soit un établissement de crédit soumis à une surveillance sur base consolidée, exercée conformément à la directive ... (surveillance sur base consolidée), ou à des normes équivalentes en vigueur dans un pays tiers;

b) les filiales de l'établissement de crédit, pour autant que ces filiales soient des établissements de crédit, des établissements financiers ou des entreprises de services bancaires auxiliaires et soient incluses dans la surveillance sur base consolidée de l'établissement de crédit, exercée conformément à la directive ... (surveillance sur base consolidée).

8. Les États membres peuvent exempter totalement ou partiellement de l'application des paragraphes 1, 2 et 3 les risques suivants:

a) actifs constituant des créances sur les administrations centrales et les banques centrales de la zone A;

b) actifs constituant des créances sur les Communautés européennes;

c) actifs constituant des créances expressément garanties par les administrations centrales et les banques centrales de la zone A, ainsi que par les Communautés européennes;

d) autres risques sur ou garantis par les administrations centrales et les banques centrales de la zone A, et les Communautés européennes;

e) actifs constituant des créances sur les administrations centrales et les banques centrales de la zone B, libellées et financées dans la devise de l'emprunteur;

f) actifs garantis, à la satisfaction des autorités compétentes, par un nantissement sous forme de titres émis par les administrations centrales ou par les banques centrales de la zone A, ou par les Communautés européennes;

g) actifs garantis, à la satisfaction des autorités compétentes, par un nantissement sous forme d'un dépôt en liquide constitué auprès de l'établissement prêteur ou auprès d'un établissement de crédit qui est l'entreprise mère de l'établissement prêteur;

h) actifs garantis, à la satisfaction des autorités compétentes, par un nantissement sous forme de titres représentatifs de dépôts émis par l'établissement prêteur et déposés auprès de ce dernier;

i) actifs constituant des créances et autres risques sur des établissements de crédit, d'une durée égale ou inférieure à un an, et ne constituant pas des fonds propres de ces établissements au sens de la directive 89/299/CEE;

j) effets de commerce et billets, d'une durée égale ou inférieure à un an, portant la signature d'un autre établissement de crédit et admis au refinancement auprès d'une banque centrale;

k) obligations définies à l'article 22 paragraphe 4 de la directive 85/611/CEE du Conseil [1];

[1] JO n° L 375 du 31. 12. 1985, p. 3.

l) actifs constituant des créances sur des établissements de crédit régionaux ou centraux auxquels l'établissement de crédit prêteur est associé au sein d'un réseau, en vertu de dispositions légales ou statutaires, et qui sont chargés, en application de ces dispositions, d'opérer la compensation des liquidités au sein du réseau.

9. Les États membres peuvent, pour l'application des paragraphes 1, 2 et 3, attribuer une pondération de 20 % aux actifs constituant des créances sur, ainsi qu'aux autres risques sur ou garantis par, des administrations régionales et locales des États membres; les États membres, dans les conditions prévues par l'article 7 de la directive 89/647/CEE, peuvent toutefois ramener ce taux à 0 %.

10. Lorsqu'un risque sur un client est garanti, à la satisfaction des autorités compétentes, par une tierce partie, les États membres peuvent considérer que le risque est pris sur cette tierce partie et non sur le client.

Article 5

Surveillance sur base consolidée et sur base non consolidée

1. Lorsque l'établissement de crédit n'est ni une entreprise mère ni une filiale, le respect des obligations fixées par les articles 3 et 4 doit être surveillé sur base non consolidée.

2. Lorsque l'établissement de crédit est une entreprise mère, le respect des obligations fixées par les articles 3 et 4 doit être surveillé sur base consolidée, conformément à la directive ... (surveillance sur une base consolidée).

3. Les autorités compétentes responsables de l'agrément et de la surveillance de l'établissement de crédit, qui est une entreprise mère, peuvent également exiger de cet établissement de crédit le respect des obligations des articles 3 et 4 sur base sous consolidée ou non consolidée, de même que de toute filiale de celui-ci qui dépend de leur agrément et de leur surveillance. Si un tel contrôle de la répartition adéquate des risques à l'intérieur du groupe bancaire n'est pas effectué, d'autres mesures doivent être prises pour atteindre ce but.

4. Dans le cas où une filiale d'une entreprise mère, qui est un établissement de crédit, a été agréée dans un autre État membre, les autorités compétentes qui ont accordé cet agrément exigent le respect des obligations des articles 3 et 4 sur base non consolidée ou, le cas échéant, sous consolidée.

5. Nonobstant les exigences du paragraphe 4, les autorités compétentes responsables de l'agrément de la filiale d'une entreprise mère située dans un autre État membre peuvent déléguer par voie d'accord bilatéral leur responsabilité de surveillance du respect des obligations des articles 3 et 4 aux autorités compétentes qui ont agréé et surveillent l'entreprise mère. La Commission et le comité consultatif bancaire doivent être tenus informés de la teneur de tels accords.

Article 6

Dispositions transitoires concernant les risques excédentaires

1. Si, à la date de publication de la présente directive au *Journal officiel des Communautés européennes*, un établissement de crédit a déjà accepté un risque ou des risques qui dépassent soit les limites applicables aux grands risques, soit la limite applicable au cumul des grands risques, prévues à l'article 4, les autorités compétentes exigent de l'établissement de crédit concerné qu'il prenne les mesures nécessaires pour faire ramener le risque ou les risques concernés au niveau prévu par les dispositions de la présente directive.

2. Le processus visant à faire ramener le risque ou les risques au niveau autorisé est défini, adopté, mis en œuvre et achevé dans le délai que les autorités compétentes jugent conforme au principe d'une saine gestion et d'une concurrence loyale. Les autorités compétentes informent la Commission et le comité consultatif bancaire du calendrier du processus général adopté.

3. L'établissement de crédit ne peut bénéficier du délai visé au paragraphe 2 qu'à la condition de ne pas avoir pris des mesures dont l'effet serait d'augmenter les risques par rapport au montant qu'ils atteignaient à la date de publication de la présente directive au *Journal officiel des Communautés européennes.*

4. Le délai en application du paragraphe 2 ne peut excéder une période de cinq ans prenant cours le 1er janvier 1993. Toutefois, les crédits à échéance plus longue, dont l'établissement de crédit prêteur est tenu de respecter les termes contractuels, peuvent être poursuivis jusqu'à ladite échéance.

5. Pendant une période n'excédant pas cinq ans à compter du 1er janvier 1993, les États membres peuvent porter la limite prévue à l'article 4 paragraphe 1 à 40 % dans le cas des établissements de crédit appartenant aux catégories particulières visées à l'article 4 paragraphe 2 de la directive 89/646/CEE. En pareil cas, le délai visé au paragraphe 4 est réduit à une période de trois ans et prend cours à l'issue de la période visée au présent paragraphe. Les États membres concernés communiquent à la

Commission et au comité consultatif bancaire les raisons pour lesquelles ils ont fait usage de cette faculté et les mesures prises pour ramener les risques excédentaires dans les limites prévues.

Article 7

Modifications ultérieures

1. Les modifications techniques visées aux tirets ci-dessous sont arrêtées selon la procédure fixée au paragraphe 2:

— l'adaptation des définitions en vue de tenir compte des développements observés sur les marchés financiers,

— la clarification des définitions en vue d'assurer une application uniforme de la présente directive,

— l'alignement de la terminologie et de la formulation des définitions sur celles des actes ultérieurs concernant les établissements de crédit et les matières connexes,

— la fréquence visée à l'article 3 paragraphe 1,

— la clarification ou l'extension des exemptions prévues aux paragraphes 5 à 9 de l'article 4,

— le délai visé à l'article 6 paragraphe 4.

2. La Commission est assistée par le comité prévu à l'article 22 paragraphe 2 premier alinéa de la directive 89/646/CEE.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Si, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission.

Article 8

Dispositions finales

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive le 1er janvier 1993. Ils en informent immédiatement la Commission.

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

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

Article 9

Les États membres sont destinataires de la présente directive.