

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2016/1208 DE LA COMMISSION

du 23 décembre 2015

concernant l'aide d'État SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) mise à exécution par l'Italie en faveur de Banca Tercas

[notifiée sous le numéro C(2015) 9526]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) La Commission a eu connaissance, par la presse et à travers les sites internet de la banque Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA et du système de garantie des dépôts italien (ci-après le «SGD»), en l'occurrence, du Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (Fonds interbancaire de protection des dépôts, ci-après le «FITD»), de l'intervention de ce FITD en faveur de ladite banque.
- (2) Les 8 août et 10 octobre 2014, la Commission a demandé des informations aux autorités italiennes, qui ont répondu en date des 16 septembre et 14 novembre 2014.
- (3) Par lettre du 27 février 2015 (ci-après la «décision d'ouverture»), la Commission a informé l'Italie de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) à l'égard de l'aide en cause.
- (4) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 24 avril 2015 ⁽²⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations au sujet de l'aide en cause.
- (5) Le 2 avril 2015, la Commission a reçu les observations de l'Italie.

⁽¹⁾ JO C 136 du 24.4.2015, p. 17.

⁽²⁾ Voir note 1.

- (6) Le 22 mai 2015, la Commission a reçu les observations de deux parties intéressées, à savoir Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA et Banca Popolare di Bari SCpA (ci-après «BPB»).
- (7) Elle a reçu le même jour les observations de la Banque d'Italie (ci-après la «BI») et du FITD.
- (8) Le 9 juin 2015, la Commission a transmis ces observations à l'Italie, à laquelle il a été permis de prendre position. L'Italie a informé la Commission qu'elle n'avait aucun commentaire à formuler au sujet des observations transmises.
- (9) Les 13 août et 17 septembre 2015, deux réunions se sont tenues avec les autorités italiennes et les parties intéressées; l'Italie y a détaillé les arguments fournis dans ses communications officielles précédentes.

2. LE CONTEXTE

2.1. Tercas

- (10) Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA est la société holding d'un groupe bancaire («Tercas»), principalement présent dans la région des Abruzzes. À la fin de 2011, le principal actionnaire de la société holding était la Fondazione Tercas, qui détenait à l'époque 65 % de la société holding.
- (11) À la fin de 2011, Tercas comprenait Banca Caripe SpA (ci-après «Caripe»), une banque régionale active principalement dans la région des Abruzzes, qui avait été acquise par Tercas à la fin de 2010 (avec une participation de 90 %) et intégrée dans les bilans consolidés de Tercas. Tercas disposait d'un capital de 50 millions d'EUR et de réserves pour 311 millions d'EUR.
- (12) À la fin de 2011, Tercas affichait un total actif consolidé de 5,3 milliards d'EUR, 4,5 milliards d'EUR de créances nettes envers la clientèle, 2,7 milliards d'EUR de dettes envers la clientèle, 165 filiales et 1 225 employés.
- (13) Le 17 avril 2012, après avoir procédé à une inspection dans les locaux de Tercas ⁽³⁾, la BI a proposé au ministère italien de l'économie et des finances de mettre la banque sous administration spéciale, conformément à l'article 70 de la loi italienne sur les banques («Testo Unico Bancario», ci-après le «TUB»).
- (14) Le 30 avril 2012, le ministre de l'économie et des finances a adopté un décret afin de placer la banque Tercas sous administration spéciale ⁽⁴⁾. La BI a nommé un administrateur spécial afin d'évaluer la situation, de mettre fin aux irrégularités et de proposer des solutions utiles dans l'intérêt des déposants.
- (15) L'administrateur spécial de Tercas a évalué différentes options afin de mettre un terme aux difficultés de Tercas. Dans un premier temps, deux options ont été prises en considération pour la recapitalisation de Tercas, à savoir l'intervention de la Fondazione Tercas (principal actionnaire de Tercas) ou de Credito Valtellinese (qui détenait une participation de 7,8 %), mais ces options ont ensuite été écartées.
- (16) En octobre 2013, l'administrateur spécial de Tercas a, en accord avec la BI, pris contact avec BPB, qui avait manifesté de l'intérêt pour un apport de capital dans Tercas, à condition que les actifs de Tercas et Caripe soient soumis à un contrôle préalable et que le FITD couvre entièrement les fonds propres négatifs de Tercas.
- (17) Le 25 octobre 2013, sur la base de l'article 29 des statuts du FITD, l'administrateur spécial de Tercas a soumis au FITD une demande d'intervention portant sur une aide de 280 millions d'EUR sous la forme d'une recapitalisation en vue de couvrir les fonds propres négatifs de Tercas au 30 septembre 2013 et d'un engagement du FITD d'acquiescer des actifs dépréciés.

⁽³⁾ La BI a soumis Tercas à une inspection entre le 5 décembre 2011 et le 23 mars 2012. Au cours de cette inspection, la BI a relevé des irrégularités et anomalies, nombreuses et diffuses, concernant 1) la gestion et la gouvernance de la banque, 2) la fonction d'audit interne, 3) le processus de créance et 4) la communication d'informations aux organes de gestion et à l'organe de surveillance.

⁽⁴⁾ En raison de graves irrégularités administratives et de graves violations de la réglementation.

- (18) Lors de sa réunion du 28 octobre 2013, le comité de gestion du FITD a décidé d'aider Tercas sur la base de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, point d), du TUB, pour un montant maximum de 280 millions d'EUR. Le 29 octobre 2013, le conseil du FITD a ratifié la décision en faveur de cette intervention.
- (19) Le 30 octobre 2013, le FITD a demandé à la BI l'autorisation de mise en œuvre de cette intervention, laquelle a été accordée par la BI le 4 novembre 2013. Cependant, le FITD n'a finalement pas mis en œuvre cette intervention.
- (20) Le 18 mars 2014, le contrôle préalable mené sur les actifs de Tercas s'est terminé sur un désaccord entre les experts du FITD et ceux du groupe bancaire («BPB») contrôlé par la société holding Banca Popolare di Bari SCpA. Le différend a été résolu par les parties, qui se sont accordées sur l'intervention d'un arbitre proposé par la BI. Le contrôle préalable a fait apparaître d'autres dépréciations d'actifs.
- (21) Le 1^{er} juillet 2014, le FITD a soumis à la BI une deuxième demande d'autorisation d'octroi d'aide à Tercas, mais à d'autres conditions.
- (22) La BI a autorisé cette aide à d'autres conditions ⁽⁵⁾ le 7 juillet 2014.
- (23) L'administrateur spécial de Tercas a été autorisé par la BI à convoquer une réunion extraordinaire des actionnaires de Tercas le 27 juillet 2014, afin de prendre des décisions sur la couverture des pertes découvertes au cours de l'administration extraordinaire et sur une augmentation subséquente de capital de 230 millions d'EUR, réservée à BPB.
- (24) Les pertes de Tercas relatives à la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 mars 2014 s'élevaient à 603 millions d'EUR. À la suite de la réduction de valeur intégrale de la position financière résiduelle de 337 millions d'EUR, les fonds propres nets de Tercas à la date du 31 mars 2014 étaient donc négatifs et s'élevaient à — 266 millions d'EUR ⁽⁶⁾.
- (25) Le 27 juillet 2014, l'assemblée des actionnaires de Tercas ⁽⁷⁾ a décidé:
- 1) de couvrir partiellement les pertes, notamment en réduisant les fonds propres à zéro, en annulant l'ensemble des actions ordinaires en circulation; et
 - 2) de faire passer le capital à 230 millions d'EUR grâce à l'émission de nouvelles actions ordinaires proposées exclusivement à BPB. Cette augmentation de capital a été effectuée le 27 juillet 2014 et a été payée, compensant partiellement un crédit de 480 millions d'EUR accordé par BPB à Tercas (correspondant à un financement versé par BPB le 5 novembre 2013).
- (26) En septembre 2014, Tercas a recapitalisé sa filiale Caripe par un apport de capital de 75 millions d'EUR.
- (27) Le 1^{er} octobre 2014, le régime d'administration spéciale de Tercas a été levé et BPB a désigné les nouveaux organes de la société.
- (28) Le 30 septembre 2014, au terme de la période d'administration spéciale, Tercas présentait 2,994 milliards d'EUR d'actifs, 2,198 milliards d'EUR de dettes envers la clientèle, 1,766 milliard d'EUR d'emprunts nets performants, 716 millions d'EUR de provisions pour emprunts non performants et 182 millions d'EUR de fonds propres totaux de catégorie 1 ⁽⁸⁾.
- (29) En mars 2015, BPP a souscrit une nouvelle augmentation de capital de Tercas pour un montant de 135,4 millions d'EUR (dont 40,4 millions d'EUR pour la filiale Caripe), afin de faire face à des pertes ultérieures enregistrées au quatrième trimestre de 2014, de couvrir les coûts de restructuration en 2015 et 2016 et d'améliorer les ratios de fonds propres de Tercas.

⁽⁵⁾ Voir considérant 38.

⁽⁶⁾ Les chiffres donnés au présent considérant se réfèrent uniquement à Tercas — Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA et non au groupe Tercas dans son ensemble.

⁽⁷⁾ Procès-verbal d'assemblée, répertoire n° 125.149, recueil n° 28.024 du 29 juillet 2014, déposé en l'étude du notaire Vincenzo Galeota.

⁽⁸⁾ Voir note 6.

2.2. BPB

- (30) La Banca Popolare di Bari SCpA est la société holding du groupe bancaire BPB. BPB opère principalement en Italie du Sud. À la fin de 2013, BPB affichait un total actif de 10,3 milliards d'EUR, 6,9 milliards d'EUR de créances envers la clientèle, 6,6 milliards d'EUR de dettes envers la clientèle, 247 filiales, 2 206 employés, un ratio de fonds propres de catégorie 1 de 8,1 % et un ratio de fonds propres totaux de 11 %.
- (31) En décembre 2014, BPB a réalisé une augmentation de capital de 500 millions d'EUR, comprenant l'émission de nouvelles actions pour un maximum de 300 millions d'EUR et l'émission d'un emprunt subordonné de catégorie 2 pour un maximum de 200 millions d'EUR. L'augmentation de capital a servi à renforcer les ratios de fonds propres de BPB, qui ont subi les effets de l'acquisition de Tercas.

2.3. Le contexte des systèmes de garantie des dépôts italiens et le FITD

- (32) Conformément à la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁹⁾, en vigueur à l'époque où a eu lieu l'intervention du FITD relative à Tercas, aucun établissement de crédit ne peut accepter de dépôts s'il n'est pas membre d'un système de garantie des dépôts officiellement reconnu ⁽¹⁰⁾. L'article 96 du TUB établit ce qui suit: «Les banques italiennes adhèrent à l'un des systèmes de garantie des déposants créés et reconnus en Italie. Les banques coopératives de crédit adhèrent au système de garantie des déposants constitué dans leur secteur.» ⁽¹¹⁾.
- (33) Deux systèmes de garantie des dépôts sont actuellement opérationnels en Italie:
- 1) Le FITD, reconnu en tant que système de garantie des dépôts le 10 décembre 1996, dont la forme est celle d'un consortium obligatoire de droit privé ⁽¹²⁾. Actuellement, le FITD est le seul système de garantie des dépôts créé et reconnu en Italie dont l'adhésion est ouverte à des banques autres que les coopératives de crédit ⁽¹³⁾. Selon l'article 2 des statuts du FITD, approuvés par la BI: «Les banques italiennes adhèrent au Fonds, à l'exception des coopératives de crédit.»
 - 2) Le Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (Fonds de garantie des déposants des coopératives de crédit, ci-après le «FGDCC»), un système de garantie des dépôts créé conformément à la loi, dont l'adhésion est réservée, et imposée, aux coopératives de crédit.
- (34) Conformément à l'article 96 bis du TUB et à l'article 29 des statuts du FITD, ce dernier peut mettre en œuvre, sous certaines conditions, des aides en faveur de membres du consortium placés sous le régime de l'administration spéciale.
- (35) Ces aides sont financées a posteriori à travers les contributions obligatoires des banques membres du consortium. Les contributions individuelles sont quantifiées sur la base des dispositions statutaires ⁽¹⁴⁾ pertinentes, en fonction du montant des dépôts garantis détenus par chacune des banques. Les contributions ne sont pas inscrites directement dans le bilan du FITD, mais elles figurent sur des comptes distincts pour chacune des interventions auxquelles elles se réfèrent.
- (36) Les décisions relatives aux aides sont prises par les deux organes de direction du FITD:
- 1) le conseil ⁽¹⁵⁾, qui décide à la majorité absolue des membres présents à la réunion durant laquelle est adoptée la décision. Le président du conseil est élu par les membres du conseil. Les autres membres du conseil sont

⁽⁹⁾ Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 135 du 31.5.1994, p. 5).

⁽¹⁰⁾ Voir article 3, paragraphe 1, de la directive 94/19/CE.

⁽¹¹⁾ «Le banche italiane aderiscono a uno dei sistemi di garanzia dei depositanti istituiti e riconosciuti in Italia. Le banche di credito cooperative aderiscono al sistema di garanzia dei depositanti costituito nel loro ambito.»

⁽¹²⁾ Sur son site web, le FITD se présente comme un consortium obligatoire.

⁽¹³⁾ Les coopératives de crédit ne peuvent pas adhérer au FITD. Elles doivent s'affilier au Fonds de garantie des déposants des coopératives de crédit, le système de garantie des dépôts institué dans le secteur du crédit coopératif.

⁽¹⁴⁾ Voir article 25 des statuts et articles 9 à 14 de l'annexe aux statuts.

⁽¹⁵⁾ Voir articles 3 à 15 des statuts du FITD.

choisis au prorata du montant des dépôts garantis détenus par chaque banque; les entités versant plus de contributions étant donc privilégiées, mais les banques de plus petite taille ont toutefois la garantie d'être représentées ⁽¹⁶⁾. Les autres membres du conseil, qui sont 23 actuellement, sont majoritairement des représentants des principales banques du consortium ⁽¹⁷⁾, avec deux représentants, pour le moment, d'Unicredit, d'Intesa Sanpaolo et de Monte dei Paschi di Siena. Le président de l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) est également membre du conseil;

2) le comité de gestion ⁽¹⁸⁾, qui décide à la majorité des membres présents à la réunion durant laquelle est adoptée la décision. Le comité de gestion est composé du président du conseil, du vice-président du conseil, qui revêt les fonctions de vice-président du comité, et de six autres membres du conseil.

(37) Le comité de gestion dispose d'un pouvoir de décision pour les interventions sous forme de financements et de garanties ⁽¹⁹⁾, tandis que pour les prises de participations et les autres formes techniques d'aide, le pouvoir de décision appartient au conseil, agissant sur proposition du comité de gestion ⁽²⁰⁾.

3. LES MESURES

(38) L'aide du FITD autorisée par la BI le 7 juillet 2014 prévoit les mesures suivantes:

- 1) *Mesure n° 1*: 265 millions d'EUR à titre de contribution à fond perdu destinée à couvrir les fonds propres négatifs de Banca Tercas.
- 2) *Mesure n° 2*: 35 millions d'EUR à titre de garantie (pendant trois ans) destinée à couvrir le risque de crédit lié à certaines expositions de Tercas vis-à-vis de [...] ⁽²¹⁾. Les expositions [deux financements «in fine» (remboursés en une tranche unique) échus au 31 mars 2015] ont été intégralement remboursés par les débiteurs à l'échéance et la garantie est donc venue à échéance sans être appelée.
- 3) *Mesure n° 3*: jusqu'à 30 millions d'EUR à titre de garantie destinée à couvrir les coûts supplémentaires découlant des versements fiscaux relevant de la mesure n° 1. Ces versements fiscaux seraient nécessaires si la mesure n° 1 n'était pas exonérée d'impôt conformément à la législation italienne (*). Cette exonération fiscale spécifique pour les aides du FITD selon les dispositions législatives pertinentes serait subordonnée à une autorisation de la part de la Commission européenne. En l'espèce, le FITD a versé le montant total de 30 millions d'EUR à Tercas avant que la Commission ne prenne une décision concernant l'exonération fiscale.

4. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

(39) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a conclu à titre préliminaire que les mesures non notifiées pourraient comporter une aide d'État au sens de l'article 107 du traité, et elle a soulevé des doutes quant à la compatibilité des mesures avec le marché intérieur.

(40) À titre préliminaire, la Commission a conclu que l'aide du FITD est imputable à l'État italien et que les ressources du FITD sont soumises au contrôle public. En l'occurrence, les interventions du FITD font suite à un mandat public décerné par l'État: le TUB est la base de la reconnaissance du FITD comme système obligatoire de garantie

⁽¹⁶⁾ Voir article 12, paragraphe 3, des statuts du FITD.

⁽¹⁷⁾ Voir article 13, paragraphe 10, des statuts du FITD. Unicredit, Intesa Sanpaolo et MPS sont actuellement représentées chacune par deux membres. Credem, Credito Valtellinese, BNL, Deutsche Bank, Cariparma, Veneto Banca, CheBanca, BPM, Banco Desio e della Brianza, UBI, Banca di Credito Popolare Torre del Greco, Cassa di Risparmio di Rimini, Banca Popolare Pugliese, Unipol Banca, Banco popolare, Banca Popolare dell'Emilia Romagna et Banca del Piemonte sont représentées chacune par un membre.

⁽¹⁸⁾ Voir articles 16 à 18 des statuts du FITD.

⁽¹⁹⁾ Article 17, paragraphe 1, point a), des statuts du FITD.

⁽²⁰⁾ Article 14, paragraphe 1, point e), des statuts du FITD.

⁽²¹⁾ L'article 1^{er}, paragraphes 627 et 628, de la loi de stabilité de 2014 (loi n° 147 de 2013) énonce: «627. Pour garantir la reprise économique et financière des entités soumises à une administration spéciale, les aides octroyées par le FITD ne constituent pas des revenus imposables. 628. L'application des dispositions du paragraphe 627 est subordonnée à l'autorisation de la Commission européenne.» («627. Ai fini del riassetto economico e finanziario dei soggetti in amministrazione straordinaria, gli interventi di sostegno disposti dal Fondo interbancario di tutela dei depositi non concorrono alla formazione del reddito dei medesimi soggetti. 628. L'efficacia delle disposizioni del comma 627 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.»)

(*) Informations confidentielles.

des dépôts; l'article 96 *bis* du TUB autorise le FITD à intervenir selon diverses modalités pour ce qui est du remboursement des déposants en cas de liquidation; les statuts du FITD sont approuvés par la BI. De plus, si le FITD intervient dans des cas différents de la liquidation et avec d'autres moyens, ces interventions sont toujours soumises à autorisation de la part de l'État italien, à travers la BI.

- (41) En ce qui concerne l'existence d'un avantage sélectif, la Commission a observé qu'en ce qui concerne ses interventions, le FITD n'a pas agi en sa qualité d'opérateur dans une économie de marché, vu que le FITD a accordé une aide au moyen d'une contribution à fond perdu destinée à couvrir des fonds propres négatifs, et qu'il n'a appliqué aucune commission pour les garanties émises en faveur de Tercas. Ces mesures ont permis à Tercas de ne pas sortir du marché, contrairement à ce qui serait arrivé en l'absence de cette aide.
- (42) La Commission a conclu à titre préliminaire que les mesures sont sélectives en raison du fait qu'elles se réfèrent seulement à Tercas et produisent un effet de distorsion de la concurrence en évitant la faillite du bénéficiaire et sa sortie du marché. Dans le même temps, Tercas est en concurrence avec des entreprises étrangères, ce qui a affecté les échanges entre États membres.
- (43) La Commission a estimé que si les mesures n^{os} 1, 2 et 3 devaient constituer des aides d'État, elles auraient été octroyées en violation des obligations établies à l'article 108, paragraphe 3, du traité.

5. OBSERVATIONS DE L'ITALIE ET DES PARTIES INTÉRESSÉES

5.1. Ressources de l'État et imputabilité à l'État

5.1.1. Observations de l'Italie ⁽²²⁾

- (44) L'Italie estime que les mesures relatives à l'aide ne sont pas de nature obligatoire parce que le FITD aurait eu la pleine liberté de décider à quel moment, dans quelle mesure et selon quelles modalités concrètes intervenir. De plus, ces mesures ne se trouveraient pas dans un rapport de fongibilité directe avec les finalités obligatoires prévues par le TUB, mais viseraient à poursuivre directement une finalité différente ou, en tout état de cause, supplémentaire, comme précisément l'assainissement de la banque en difficulté. Toute finalité qui peut avoir coïncidé avec celle de la protection des déposants aurait revêtu un caractère exclusivement fortuit. Dans ce contexte, l'invocation par la Commission de l'affaire Autriche/Commission (Loi autrichienne sur l'électricité verte) ⁽²³⁾ serait hors de propos. L'affaire citée concernerait une disposition établissant une exonération fiscale qui serait de nature publique par définition et justifierait la présomption d'imputabilité de la mesure à l'État.
- (45) L'Italie soutient en outre que l'interprétation fournie par la Commission, qui serait basée sur une sorte de présomption de l'existence d'une aide d'État en présence d'une intervention, quelle qu'elle soit, d'un système de garantie des dépôts, n'est pas fondée sur la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁴⁾ (qui n'avait pas encore été transposée et dont le délai de transposition n'était pas encore échu quand les mesures ont été adoptées). Cette interprétation de la Commission ne trouverait même pas son fondement dans la communication concernant le secteur bancaire de 2013 ⁽²⁵⁾. En l'occurrence, conformément au point 63 de cette communication, l'éventuelle imputabilité à l'État des décisions relatives à l'utilisation de fonds de garantie des dépôts serait subordonnée à une appréciation au cas par cas, tandis que l'article 11 de la directive 2014/49/UE ne déterminerait pas une obligation généralisée de notification préalable pour toute intervention des fonds de garantie. Une notification préalable à la Commission serait nécessaire uniquement dans le cas où, à la suite d'une vérification concrète, il est établi qu'une mesure d'aide constitue une aide d'État.
- (46) En ce qui concerne l'imputabilité de l'intervention du FITD à l'Italie, les autorités italiennes fondent leur analyse sur le critère d'imputabilité développé dans le cadre de l'affaire Stardust Marine ⁽²⁶⁾, un critère qui ne serait pas satisfait en l'espèce pour les raisons exposées ci-après. Tout d'abord, le FITD serait un organisme de droit privé qui prendrait ses décisions exclusivement par le biais de son assemblée et de ses organes de direction, dont les

⁽²²⁾ L'autorité publique italienne qui a transmis des observations à la Commission est le ministère de l'économie et des finances.

⁽²³⁾ Arrêt Autriche/Commission (Loi autrichienne sur l'électricité verte), T-251/11, ECLI:EU:T:2014:1060.

⁽²⁴⁾ Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149).

⁽²⁵⁾ 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 (JO C 216 du 30.7.2013, p. 1) (ci-après la «communication concernant le secteur bancaire»).

⁽²⁶⁾ Arrêt France/Commission («Stardust Marine»), C-482/1999, ECLI:EU:C:2002:294.

membres seraient tous des représentants des banques du consortium et agiraient en totale autonomie. Le processus décisionnel relatif aux aides aurait été pleinement indépendant, sans prévoir la moindre implication active de la BI ou d'un autre organisme public, quel qu'il soit. Le fait qu'un représentant de la BI participe aux réunions des organes de direction du FITD ne pourrait constituer un indice de la participation active de la BI aux processus décisionnels du FITD dans la mesure où le rôle de représentation serait complètement relégué au rôle passif d'observateur.

- (47) L'Italie soutient en outre que le pouvoir de la BI d'approuver les statuts du FITD et les éventuelles modifications à ceux-ci, mais aussi d'autoriser les différentes interventions, n'a pas d'incidence sur l'autonomie du FITD parce qu'il serait limité à une simple activité d'autorisation *ex post*, accomplie par la BI en sa qualité d'autorité de surveillance et de direction de la gestion des crises au sens du TUB. La décision de la BI constituerait une mesure de ratification limitée à un contrôle formel *ex post* de la légalité d'un acte de nature privée déjà accompli dans tous ses éléments. Cette analyse serait étayée par les faits, en particulier par la mesure d'autorisation prise par la BI vis-à-vis du FITD, dans laquelle la BI elle-même aurait reconnu ne procéder à aucun contrôle sur les choix opérés par le FITD. À l'appui de cette argumentation, l'Italie affirme que l'espèce présente des analogies évidentes avec l'affaire Sicilcassa ⁽²⁷⁾, dans laquelle la Commission aurait conclu que l'intervention ne constituait pas une aide d'État, à la lumière de la participation déterminante d'organes privés.
- (48) En ce qui concerne les preuves auxquelles la Commission fait référence dans la décision d'ouverture, elles ne démontreraient pas, selon l'Italie, l'immixtion de la BI dans le processus décisionnel du FITD. Selon l'Italie, même s'il est nommé par la BI, l'administrateur spécial n'aurait pas le pouvoir d'influencer directement la décision prise par le FITD de débloquer des fonds en faveur d'une banque en difficulté. L'administrateur aurait au contraire agi en qualité de gérant et représentant légal de la banque sous administration spéciale et non pour le compte de la BI. En d'autres termes, il aurait revêtu tous les pouvoirs de droit privé des organes de direction dissous. Deuxièmement, l'Italie conteste la présence d'un indice en faveur d'une ingérence de la BI. L'Italie estime que le passage d'une note du directeur général du FITD, qui remonte au 28 mai 2014 et dans laquelle il est mentionné que le représentant de la BI «a invité le fonds à rechercher une entente équilibrée avec BPB pour la couverture des fonds propres négatifs», doit être interprété comme un souhait, et certainement pas comme un ordre. Enfin, selon l'Italie, aucun procès-verbal relatif aux décisions prises par les organes de direction du FITD en relation avec l'intervention en faveur de Tercas ne ferait apparaître une prise de position de la BI qui laisserait entrevoir l'exercice par cette dernière d'une influence vis-à-vis du FITD.

5.1.2. Observations de la Banque d'Italie ⁽²⁸⁾

- (49) Dans ses observations relatives à la décision d'ouverture, la BI réfute que l'intervention du FITD soit imputable à l'État, dans la mesure où:
- 1) le FITD n'effectuerait pas un mandat de politique publique dans le cadre de l'aide aux établissements de crédit;
 - 2) la BI ne déciderait pas conjointement avec le FITD, ni de manière générale, ni dans le cas d'espèce, au sujet des interventions en faveur de certaines entreprises et elle ne contrôlerait pas la conformité de l'action du FITD avec les mandats publics qui auraient été éventuellement conférés à ce dernier;
 - 3) le cas d'espèce se distinguerait de manière significative des mesures d'aide d'État adoptées par le Danemark, l'Espagne et la Pologne, citées dans la note 28 de bas de page de la décision d'ouverture, pour lesquelles la Commission avait conclu que les ressources utilisées lors des interventions des systèmes de garantie des dépôts étaient à la disposition des autorités publiques et que les interventions étaient donc imputables à l'État.
- (50) En ce qui concerne le premier point, selon la BI, le seul mandat public du système de garantie des dépôts aurait consisté en le remboursement des déposants: la dernière phrase de l'article 96 *bis*, paragraphe 1, du TUB, qui autorise le FITD à intervenir suivant diverses modalités pour ce qui est du remboursement des déposants en cas de liquidation, ne pourrait constituer ni un indice d'imputabilité à l'État des interventions du FITD qui ne sont pas des remboursements des déposants, ni un octroi de mandat de politique publique au FITD. Cette disposition se limiterait à permettre le recours à d'autres formes d'intervention.

⁽²⁷⁾ Décision 2000/600/CE de la Commission du 10 novembre 1999 portant autorisation conditionnelle de l'aide accordée par l'Italie aux banques publiques siciliennes Banco di Sicilia et Sicilcassa (JO L 256 du 10.10.2000, p. 21).

⁽²⁸⁾ La BI a transmis ses observations en tant que partie tierce; celles-ci ne sont donc pas présentées comme des observations de l'Italie dans la présente section. Cependant, dans la mesure où la BI est un établissement de droit public dont la conduite, comme telle, correspond à celle de l'État membre et reste inscrite dans le cadre d'application de l'article 107 du TFUE bien qu'elle soit un organe constitutionnellement indépendant, lorsque l'Italie sera désignée dans la section de la présente décision intitulée «Appréciation des mesures», il est également fait référence à la BI.

- (51) La référence faite dans la directive 2014/49/UE à la défaillance de l'établissement de crédit indiquerait simplement que les mesures ont généralement pour fonction de contenir les coûts de l'intervention des systèmes de garantie en prévenant les remboursements des déposants et, ce faisant, la défaillance des banques. Le fait que la directive 2014/49/UE ne pose pas comme condition que les mesures d'aide des systèmes de garantie des dépôts soient soumises à la Commission impliquerait que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision sur les mesures ne peut pas constituer en soi la preuve de l'octroi d'un mandat public au système de garantie des dépôts.
- (52) La BI estime en outre que l'article 29 des statuts du FITD, selon lequel ce dernier peut aider une banque placée sous le régime de l'administration spéciale seulement «s'il existe des perspectives d'assainissement et s'il est prévisible que le coût sera inférieur à celui d'une intervention en cas de liquidation», est d'une teneur totalement différente par rapport au passage de la décision d'ouverture dans laquelle la Commission aurait prétendu que l'Italie a permis à son système de garantie des dépôts d'intervenir afin de «prévenir la défaillance d'un établissement de crédit».
- (53) Enfin, le fait que la BI doive autoriser les interventions du FITD ne serait pas l'indice que le FITD poursuit un objectif d'intérêt public. Affirmer le contraire reviendrait à considérer que toutes les activités bancaires soumises à la surveillance de la Banque centrale européenne ou de la BI sont des activités déterminées par l'intérêt public. La BI serait en outre tenue d'agir indépendamment de l'État, conformément à l'article 19 du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil ⁽²⁹⁾.
- (54) En ce qui concerne le deuxième point, la BI se limiterait à exercer les pouvoirs de surveillance en relation avec les objectifs de protection des épargnants, de la stabilité du système bancaire et de la gestion saine et prudente des banques (article 5 du TUB). La disposition de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, point b), du TUB, selon laquelle la BI «coordonne l'activité des systèmes de garantie avec la gestion des crises bancaires et avec l'activité de surveillance», se limiterait à attribuer à la BI le pouvoir général destiné à garantir la cohérence de l'activité des systèmes de garantie des dépôts avec l'activité de surveillance; ce pouvoir serait exercé seulement à travers l'autorisation de l'intervention.
- (55) Étant donné que la BI est tenue d'agir de manière indépendante par rapport à l'État, l'exercice de ses pouvoirs sur le FITD dans le contexte d'une intervention d'aide en faveur d'une banque ne pourrait pas être considéré comme un contrôle public sur les ressources, ni comme étant lié à un mandat public. Pour cette raison, le cas d'espèce présenterait des analogies incontestables avec l'affaire Doux Élevage ⁽³⁰⁾.
- (56) De plus, la BI soutient qu'elle ne contribue ni à l'élaboration, ni à la mise en œuvre de l'intervention du FITD et que les contacts éventuels entre elle et le FITD dans la phase précédant la formalisation de la demande d'autorisation du FITD à la BI ne sauraient être qualifiés de contributions à ces mesures. La BI se serait limitée à fournir une première orientation, exclusivement à la lumière des paramètres réglementaires qui auraient guidé par la suite son intervention accordant l'autorisation.
- (57) Le fait que la BI ait nommé l'administrateur spécial et qu'elle en surveille l'activité serait sans pertinence en l'espèce, vu que les tâches et les finalités d'un administrateur spécial ne s'écarteraient pas, substantiellement, de celles d'un administrateur ordinaire d'une entreprise privée en situation de crise, et cet administrateur n'a dès lors pas agi au nom de la BI.
- (58) Le représentant de la BI participerait aux réunions du conseil et du comité de gestion du FITD seulement comme observateur, et sans droit de vote. Le fait qu'un différend entre le FITD et BPB au sujet du montant des fonds propres négatifs de Tercas ait été résolu par un arbitre désigné par la BI serait sans importance, vu que ce sont les parties qui, en toute autonomie et d'un commun accord, auraient demandé à la BI de leur indiquer le nom d'une personne qu'elles ont elles-mêmes désignée ensuite en tant qu'arbitre. BPB n'aurait pas été disposée à demander à la BI de désigner un arbitre si cette dernière avait joué un rôle «de direction et d'orientation» du FITD.
- (59) En ce qui concerne le troisième point, la présente affaire serait différente des affaires citées au considérant 44 de la décision d'ouverture, dans laquelle la Commission a conclu que les interventions du système de garantie des dépôts en matière de restructuration et de liquidation constituaient des aides d'État.

⁽²⁹⁾ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

⁽³⁰⁾ Arrêt Doux Élevage SNC e.a., C-677/11, EU:C:2013:348, en particulier le point 41.

- (60) Dans le cas du régime danois d'aides à la liquidation ⁽³¹⁾, 1) la législation nationale aurait régi en détail les conditions s'appliquant aux aides; 2) le comité chargé d'évaluer les coûts des différentes options aurait été nommé par le ministre de l'économie et des affaires commerciales; 3) ce même comité aurait été tenu d'évaluer si l'acquéreur est en mesure de gérer la banque en crise et si la solution est viable sur le plan commercial; 4) la décision du système de garantie des dépôts aurait été basée sur l'appréciation et sur la recommandation du comité susmentionné; 5) le conseil d'administration du système de gestion des dépôts aurait été nommé par le ministre de l'économie et des affaires commerciales; et 6) ce dernier aurait également dû approuver l'accord entre la banque procédant à l'acquisition et le système de garantie des dépôts.
- (61) Dans l'affaire qui concernait le régime de liquidation des unions de crédit polonaises ⁽³²⁾, les incitants fournis par le système de garantie des dépôts auraient fait partie intégrante d'un régime de liquidation des unions de crédit, qui aurait été élaboré par les autorités polonaises et notifié à la Commission en tant qu'aide d'État. De plus, le système de garantie des dépôts aurait été «soumis au contrôle du gouvernement au moyen de droits de vote au sein du conseil du fonds et à travers une série de circonstances dans lesquelles le ministre des finances aurait le droit d'intervenir et de prendre des décisions directes, qui auraient une incidence sur le fonctionnement du fonds». De plus, c'est au président du conseil du fonds, nommé par le ministre des finances, qu'il incomberait de trancher en cas d'égalité des voix.
- (62) En ce qui concerne la décision relative à la restructuration de la banque espagnole CAM et de Banco CAM ⁽³³⁾, les autorités espagnoles auraient eu recours à l'aide financière du fonds de restructuration ordonnée des banques ⁽³⁴⁾, un fonds consacré aux aides à la liquidation contrôlé par l'État et par le fonds de garantie des dépôts espagnol. La décision du fonds favorable à l'intervention n'aurait pas été basée sur une décision autonome de celui-ci, puisque l'intervention de ce fonds se serait inscrite dans le cadre d'une opération de sauvetage plus étendue, qui aurait été décidée et mise en œuvre par les autorités espagnoles.

5.1.3. Observations formulées par d'autres parties intéressées

- (63) Tout d'abord, les autres parties intéressées, à savoir le FITD, BPB et Tercas, estiment de manière générale que le caractère public des ressources et l'imputabilité à l'État sont deux conditions cumulatives distinctes. Dès lors, les ressources d'origine privée ne pourraient pas être considérées comme étant publiques à la suite d'une appréciation selon laquelle l'utilisation de ces ressources serait imputable à l'État.
- (64) Les autres parties intéressées estiment que la Commission a affirmé à tort qu'il est hautement probable que les systèmes de garantie des dépôts accordent des aides d'État en raison du fait que ceux-ci agiraient en vertu d'un mandat public et resteraient sous le contrôle de l'autorité publique. Elles indiquent à ce propos que la communication concernant le secteur bancaire de 2013 ne mentionne pas la nature d'aide d'État des systèmes de garantie des dépôts, que la directive 94/19/CE ne mentionne pas la compatibilité avec les règles en matière d'aides d'État des interventions alternatives au remboursement des déposants et que la directive 2014/49/UE adopte une position neutre quant à la compatibilité de ces mesures avec le régime des aides d'État.
- (65) Les autres parties intéressées considèrent que la Commission a conclu, à titre préliminaire, que les interventions du FITD sont imputables à l'État pour la simple raison que ces interventions seraient établies conformément à la loi, tandis que dans les affaires PreussenElektra ⁽³⁵⁾ et Doux Élevage ⁽³⁶⁾, la Cour aurait expressément exclu que l'imposition d'une telle mesure à travers une loi de l'État puisse être considérée comme un élément propre à attribuer le caractère d'aide d'État à une mesure donnée. Dans l'affaire Autriche/Commission (Loi autrichienne sur l'électricité verte) ⁽³⁷⁾, le Tribunal aurait tenu compte de différents éléments supplémentaires qui seraient l'indice de l'influence et du contrôle «capillaires» exercés par l'État sur ÖMAG (la société par actions chargée de contrôler les mesures en cause).
- (66) Les autres parties intéressées considèrent qu'une lecture correcte de la législation de référence nationale et du mécanisme de décision du FITD concernant les interventions du fonds destinées à éviter des crises bancaires irréversibles souligne que les éléments mentionnés par la Commission pour conclure à titre préliminaire que les

⁽³¹⁾ Décision de la Commission du 1^{er} août 2011 relative à l'affaire SA.33001 (11/N) — Danemark — Partie B — Modification du droit des faillites danois relatif aux établissements de crédit (JO C 271 du 14.9.2011, p. 1).

⁽³²⁾ Décision de la Commission du 18 février 2014 relative à l'affaire SA.37425 (2013/N) — Pologne — Régime de liquidation ordonnée des coopératives de crédit (JO C 210 du 4.7.2014, p. 1).

⁽³³⁾ Décision de la Commission du 30 mai 2012 relative à l'affaire SA.34255 (12/N) — Espagne — Restructuration de CAM et Banco CAM (JO C 173 du 19.6.2013, p. 1).

⁽³⁴⁾ Fondo de Restructuración Ordenada Bancaria

⁽³⁵⁾ Arrêt PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, en particulier les points 61 et suivants.

⁽³⁶⁾ Voir note 30.

⁽³⁷⁾ Voir note 23.

interventions du FITD répondent à un mandat public seraient sans fondement. Elles appuient leur argumentation sur le fait que l'article 96 bis du TUB dispose simplement que les systèmes de garantie des dépôts «peuvent prévoir d'autres cas et formes d'intervention» ⁽³⁸⁾. Ce caractère non contraignant de l'intervention aurait pour effet que l'action du FITD n'est pas liée à sa mission statutaire.

- (67) Les autres parties intéressées observent que les instruments d'intervention autres que le remboursement des déposants ont existé dès l'institution du FITD en 1987, avant l'entrée en vigueur de l'article 96 bis du TUB.
- (68) Le FITD précise qu'il a la qualité d'une entité de droit privé, contrôlée et gérée par les banques associées en consortium, et qu'il agit en tant que structure pour la réalisation d'interventions directement attribuables aux banques du consortium, en utilisant des ressources qui seraient toujours imputables à ces dernières. De plus, la décision d'aide en faveur de Tercas aurait été prise par les organes de direction du FITD, qui sont entièrement composés par les banques du consortium. Les preuves documentaires laisseraient apparaître que les organes de direction du FITD auraient examiné attentivement les possibilités alternatives et la satisfaction du critère du moindre coût aux fins d'une protection plus élevée des intérêts des banques du consortium, à travers la réduction des coûts et des risques de l'intervention.
- (69) L'organe de direction du FITD aurait décidé en totale autonomie si, quand et comment il convenait de procéder à des interventions, soumises uniquement au critère du «moindre coût» pour ce qui est du remboursement des déposants. Le FITD n'agirait pas dans le cadre d'un mandat public lorsqu'il adopte des mesures d'aide. Les statuts du FITD seraient totalement conformes à la législation du secteur même s'ils ne prévoient pas ou s'ils n'interdisent pas explicitement les formes alternatives d'intervention, quelles qu'elles soient. Aucun organisme public ne pourrait obliger le FITD à intervenir, et l'autorisation ultérieure de la BI serait uniquement vouée à vérifier la conformité de l'intervention destinée à la banque bénéficiaire sur le plan de la surveillance prudentielle, en assurant que cette intervention est compatible avec les exigences de protection des épargnants et de stabilité du système de crédit.
- (70) Les autres parties intéressées indiquent également que, conformément aux statuts du FITD, l'adhésion à celui-ci n'est pas obligatoire et que les banques pourraient faire le choix de créer un système de garantie des dépôts alternatif et d'y adhérer. Elles font référence à ce propos à l'existence d'un système de garantie des dépôts spécifique aux coopératives de crédit [Fonds de garantie des déposants des coopératives de crédit ⁽³⁹⁾], qui ne sont pas associées au FITD.
- (71) Les autres parties intéressées estiment qu'il n'existe aucune ingérence de l'État, ni dans la désignation des membres des organes de direction du FITD, ni dans le processus décisionnel (le fait que la BI participe en qualité d'observateur sans droit de vote n'aurait pas d'incidence sur l'indépendance de la formation des décisions du FITD). Elles soutiennent que, dans sa décision relative au sauvetage de la banque danoise Roskilde ⁽⁴⁰⁾, la Commission a fait référence au processus décisionnel indépendant de l'entité qui garantit une mesure pour exclure que l'octroi d'une garantie à une banque en crise par une association constituée et financée uniquement par des banques nationales, ayant pour fonction de soutenir des institutions financières, implique la présence de ressources d'État. Se référant à l'affaire EARL Salvat père et fils ⁽⁴¹⁾, les autres parties intéressées estiment que l'existence de l'aide d'État a pour condition préalable que l'État lui-même soit présent dans les organes décisionnels de l'organisation et en mesure d'imposer ses propres décisions.
- (72) Les autres parties intéressées estiment que le FITD est un organe qui représente les intérêts de ses banques associées en consortium et que les pouvoirs conférés à la BI dans le cadre des actions du FITD permettent à la BI de poursuivre uniquement ses objectifs généraux de surveillance, à savoir, en l'espèce, la vérification de la gestion saine et prudente des établissements soumis à sa surveillance et la protection des intérêts des déposants. Dès lors, le caractère général de la mission de la BI consistant à coordonner l'activité des systèmes de garantie des dépôts sur la base des dispositions sur les crises bancaires et sur l'activité de surveillance ne permettrait pas de conclure que les ressources du FITD sont sous le contrôle permanent de l'État.
- (73) Le fait que la BI nomme un administrateur spécial pour les banques en crise ne serait pas l'indice d'un lien avec la sphère publique dans la mesure où la base juridique (les articles 70 et suivants du TUB) de ce pouvoir revêtirait un caractère purement technique et trouverait sa raison et son fondement dans la spécificité du secteur. De plus, de simples indices qu'une mesure déterminée poursuit un objectif d'intérêt public ne seraient pas suffisants pour conclure qu'une aide d'État est accordée à travers cette mesure ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Soulignement ajouté.

⁽³⁹⁾ Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FDGCC).

⁽⁴⁰⁾ Décision de la Commission du 31 juillet 2008 relative à l'affaire NN 36/08 — Danemark — Roskilde bank A/S (JO C 238 du 17.9.2008, p. 5).

⁽⁴¹⁾ Arrêt EARL Salvat père & fils/Commission, T-136/05, EU:T:2007:295, point 154.

⁽⁴²⁾ Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Doux Élevage.

- (74) Le pouvoir d'autorisation des interventions individuelles par la BI, sur la base de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, point d), du TUB et de l'article 3, paragraphe 2, des statuts du FITD, ne priverait pas «le FITD de son autonomie de jugement» au moment de déterminer si, quand, à quel montant et comment des interventions alternatives éventuelles sont mises en œuvre. L'autorisation des interventions du FITD par la BI constituerait uniquement une vérification *ex post* des décisions (adoptées librement) du FITD au regard de la sauvegarde des intérêts généraux qui incombe institutionnellement à la BI.
- (75) Les autres parties intéressées font également référence à la décision de la Commission dans l'affaire des aides accordées à Banco di Sicilia et Sicilcassa ⁽⁴³⁾, dans laquelle la Commission aurait conclu que l'intervention du FITD en faveur desdites banques ne constituait pas une aide d'État, sans prendre en considération le rôle de la BI en rapport avec les activités mises en œuvre par le FITD.
- (76) Les autres parties intéressées affirment que, comme dans l'affaire *Doux Élevage*, le contrôle public exercé sur le FITD ne va pas plus loin qu'un simple contrôle formel de la validité et de la légitimité des comportements du fonds, et excluent un contrôle d'opportunité politique ou de conformité à la politique des autorités publiques puisque, comme dans l'affaire *Doux Élevage*, ce serait le FITD lui-même qui aurait décidé de l'utilisation de ses propres ressources. De façon analogue, dans l'affaire *Pearle* ⁽⁴⁴⁾, le gouvernement néerlandais aurait confirmé que les règlements adoptés par des organismes tels que le HBA, qui fixaient les charges financières visées par cette affaire, devaient être approuvés par les autorités publiques.
- (77) Le FITD indique que, même s'il est nommé par la BI, l'administrateur spécial ne serait pas un représentant de l'autorité de surveillance. Il bénéficierait de marges d'autonomie considérables et agirait de sa propre initiative. Il pourrait soumettre une simple demande d'intervention au FITD, lequel ne serait pas lié par cette demande et déciderait librement s'il convient de mettre en œuvre des interventions alternatives, dans le meilleur intérêt des banques du consortium. En l'espèce, l'administrateur spécial ne se serait pas substitué à l'assemblée de la banque, qui est le seul organe auquel incomberait la décision quant aux opérations à caractère extraordinaire. De plus, l'autorisation de la BI interviendrait seulement en aval de la décision d'intervention prise de manière autonome par le FITD. Cette autorisation ferait partie des fonctions normales de surveillance de la BI. Le représentant de la BI participerait aux réunions du conseil et du comité de gestion du FITD seulement comme observateur, et sans droit de vote.
- (78) L'arbitre intervenu dans le litige entre le FITD et BPB sur le montant des fonds propres négatifs de Banca Tercas n'aurait pas été nommé par la BI, mais par les parties elles-mêmes (FITD et BPB), sur indication de la BI. En outre, la désignation de l'arbitre aurait été destinée à la résolution du litige en question, mais toute décision relative à la convenance économique de l'intervention pour les banques associées et à ses conditions serait restée du ressort exclusif du FITD.
- (79) À cela s'ajoute le fait que les affaires citées par la Commission en lien avec les systèmes de garantie des dépôts ne seraient pas assimilables au cas d'espèce. Les autres parties intéressées exposent à ce propos les mêmes raisons que l'Italie, et ajoutent que le cas du régime danois d'aides à la liquidation tout comme celui du régime polonais des unions de crédit concernent des interventions de systèmes de garantie dans la phase de liquidation des banques, et non dans une optique de prévention ayant pour finalité l'assainissement à long terme de l'établissement de crédit.

5.2. Critère de l'avantage

5.2.1. Observations de l'Italie

- (80) L'Italie estime que la Commission applique le principe de l'opérateur en économie de marché, tel qu'il a été développé dans le cadre des affaires de restructuration bancaire les plus récentes (c'est-à-dire le critère de la répartition des charges), en ne tenant pas compte du fait que le critère de la répartition des charges n'est pas approprié pour évaluer la rationalité de la conduite d'une entité privée puisqu'il vise avant tout à protéger les intérêts de la collectivité (l'ensemble des contribuables) et non les intérêts particuliers de ceux qui sont directement exposés par rapport à une banque défaillante (comme le FITD). De plus, l'Italie est d'avis que le FITD a agi dans le respect du principe du moindre coût. Dans sa décision relative à l'aide en faveur de Banca Tercas, le FITD aurait tenté d'identifier la solution la moins onéreuse financièrement pour ses banques associées en se basant sur l'avis d'une société de conseil indépendant faisant autorité (KPMG) et en discutant longuement au sein du conseil et du comité de gestion.
- (81) L'Italie estime en outre que la Commission n'a pas fait référence aux chiffres corrects relatifs à l'opération d'assainissement de Banca Tercas par rapport au scénario alternatif de la liquidation. La comparaison entre l'intervention

⁽⁴³⁾ Voir note 27.

⁽⁴⁴⁾ Arrêt *Pearle* e.a., C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448.

d'assainissement et l'intervention dans le cadre de la liquidation aurait dû être effectuée après déduction de la position [...], dont le risque n'aurait pas été valorisé dans l'estimation du coût de la liquidation. En tenant compte de cette déduction, on arriverait à un engagement n'excédant pas 295 millions d'EUR pour l'opération d'assainissement, face à une estimation de 333 millions d'EUR dans le scénario de la liquidation. Pour cette raison, l'Italie conclut que la différence effective entre les deux scénarios équivalait à près de 40 millions d'EUR, et non à 3 millions d'EUR, comme la Commission l'a estimé à titre préliminaire dans sa décision d'ouverture.

- (82) En tout état de cause, l'Italie estime que l'intervention du FITD est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché. Tout d'abord, le FITD n'aurait pas pu enjoindre à Tercas d'imposer la répartition des charges aux créanciers subordonnés au-delà de ce qui était prévu dans les règlements contractuels des différents emprunts, qui ne prévoient la dépréciation intégrale qu'en cas de liquidation. Deuxièmement, imposer la répartition des charges aux créanciers subordonnés n'aurait nullement permis de réduire les coûts des banques associées en consortium du FITD. L'appréciation de la Commission serait altérée lorsqu'elle considère que les coûts à charge des banques associées en consortium, et donc du FITD, auraient été minimisés, en cas de liquidation forcée de Tercas, si les créanciers subordonnés avaient été appelés à supporter une partie des pertes. Sur la base des preuves documentaires que constituent les procès-verbaux des réunions du conseil et du comité de gestion du FITD, l'Italie affirme que l'intervention du FITD qui a finalement été réalisée a évité le risque de possibles recours en justice liés aux pertes des détenteurs d'emprunts subordonnés. L'Italie observe également que l'intervention du FITD a évité en outre une atteinte à la réputation du système bancaire consécutive au non-remboursement des emprunts subordonnés en cas de liquidation forcée de Tercas.
- (83) Dès lors, la décision du FITD de ne pas impliquer les détenteurs d'emprunts subordonnés aurait été raisonnable, conforme au principe de l'opérateur en économie de marché, et en mesure d'empêcher que le FITD et ses banques associées en consortium soient exposés à des coûts supplémentaires.

5.2.2. Observations de la Banque d'Italie

- (84) La Commission n'a pas reçu d'observations de la BI au sujet de l'avantage sélectif des mesures mises en œuvre.

5.2.3. Observations des autres parties intéressées

- (85) En ce qui concerne la solidité économique de l'intervention suivant le principe de l'opérateur en économie de marché, les autres parties intéressées estiment que l'intervention est l'expression d'un choix rationnel et utile pour des entreprises privées comme le FITD et ses banques associées en consortium. Selon les autres parties intéressées, l'espèce présente des analogies évidentes avec l'affaire Sicilcassa, dans laquelle la Commission aurait conclu que l'intervention ne constituait pas une aide d'État, à la lumière de la participation déterminante d'organes privés. Comme dans l'affaire Sicilcassa, le FITD aurait joué le rôle de garant pour le remboursement des déposants, conformément à la législation sur les systèmes de garantie des dépôts, tandis que les interventions du FITD auraient été décidées par les organes de direction eux-mêmes et sur la base des mêmes critères, et la BI aurait exercé les mêmes fonctions. Les parties intéressées estiment en outre que, puisqu'il n'existe plus de banques sous contrôle public en Italie, les banques privées représenteraient désormais la totalité des membres du FITD. Pour cette raison, le FITD pourrait agir uniquement en tant qu'entité de droit privé.
- (86) Les autres parties intéressées ont réexaminé des affaires précédentes d'interventions alternatives du FITD ⁽⁴⁵⁾, ainsi que leur raison d'être économique, en prenant également pour référence la période où la participation à un système de garantie des dépôts avait un caractère purement volontaire. Les entreprises auraient choisi d'adhérer au système de garantie des dépôts même lorsqu'elles n'y étaient pas obligées par la loi. Les autres parties intéressées rejettent la thèse selon laquelle un opérateur en économie de marché n'est pas exposé aux coûts liés au remboursement des déposants et n'accorde pas des contributions à fond perdu ou des garanties sans appliquer une commission, comme l'a déclaré la Commission dans sa décision d'ouverture.
- (87) De plus, les autres parties intéressées soulignent que le comportement du FITD et de ses banques associées en consortium ne doit pas être évalué de façon abstraite (en référence à un scénario non réglementé hypothétique), mais plutôt sur la base du cadre réglementaire dans lequel ils opèrent. Dans ce contexte, si, comme en l'espèce, la couverture des fonds propres négatifs constitue la mesure la moins onéreuse pour les banques du consortium, vu le cadre réglementaire qui imposerait de rembourser les dépôts dans certaines limites, cette intervention représenterait le choix le plus rationnel pour un opérateur privé en économie de marché.

⁽⁴⁵⁾ Affaires Banca di Girgenti, Banca di Credito di Trieste SpA — Kreditna Banka (BCT) et Cassa di Risparmio e Depositi di Prato.

- (88) Les autres parties intéressées mettent en cause l'argumentation de la Commission selon laquelle les coûts du remboursement des déposants dans une procédure de liquidation forcée ne doivent pas être pris en considération dans l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, puisqu'ils découlent d'obligations imposées au FITD dans son rôle de système de garantie des dépôts tenu d'agir dans l'intérêt public en protégeant les déposants. Elles arguent que, dans le cas de la résolution relative à Banco Espírito Santo, au Portugal ⁽⁴⁶⁾, la Commission a estimé que les coûts dérivés du remboursement des déposants en cas de liquidation devaient être pris en considération dans l'application du principe de l'opérateur en économie de marché. De plus, la Commission ne pourrait pas comparer l'espèce avec l'arrêt de la Cour dans l'affaire Land Burgenland ⁽⁴⁷⁾, dans la mesure où la Cour aurait opéré une distinction entre des mesures imputables à l'État en sa qualité d'actionnaire et des prérogatives publiques de nature différente.
- (89) Les autres parties intéressées soulignent en outre que l'intervention a été décidée sur la base du critère du moindre coût, cette décision ayant bénéficié de l'assistance d'une société d'audit et de conseil renommée en vue de déterminer la solution la moins coûteuse et la moins risquée pour les banques du consortium. Sur cette base, le FITD aurait défini une intervention qui aurait permis de réduire sensiblement les coûts pour les banques associées en consortium, d'éviter les risques du scénario de la liquidation et de prévenir les retombées négatives possibles dérivant d'une éventuelle liquidation forcée de Tercas.
- (90) En ce qui concerne l'évaluation visant à établir si les coûts totaux des mesures d'aide pour le FITD étaient inférieurs à ceux d'un scénario de liquidation de Tercas, les autres parties intéressées observent que les coûts de la garantie couvrant le risque de crédit des financements «in fine» (remboursés en une tranche unique) vis-à-vis de [...] ne devaient pas être considérés dans l'évaluation des coûts de la mesure d'aide. Ces coûts n'auraient pas été considérés dans les estimations des coûts à charge du FITD en cas de liquidation de Tercas. Elles estiment dès lors que le calcul de la Commission sur la base duquel l'économie obtenue à travers l'intervention serait de 3 millions d'EUR seulement n'est pas correct. Dans le rapport de [...], qui aurait déterminé la solution la moins onéreuse et la moins risquée pour le FITD et ses banques associées en consortium, les coûts estimés de la liquidation forcée n'auraient pas compris le risque associé aux emprunts accordés à [...], s'élevant à environ 35 millions d'EUR. Afin de comparer correctement les deux scénarios de remboursement des déposants et d'intervention alternative, la «comparaison entre l'intervention d'assainissement et l'intervention dans le scénario de liquidation doit être effectuée après déduction de la position [...], dont le risque n'a pas été valorisé dans l'estimation du coût de la liquidation» ⁽⁴⁸⁾. La comparaison correcte serait donc celle entre un engagement «n'excédant pas 295 millions d'EUR pour l'opération d'assainissement et le coût en cas de liquidation, estimé à 333 millions d'EUR» ⁽⁴⁹⁾. Pour cette raison, les autres parties intéressées soutiennent que la différence effective entre les deux scénarios était d'au moins 38 millions d'EUR. Cette position serait confirmée selon eux par le fait que les emprunts couverts par la garantie du FITD ont été effectivement perçus par Tercas ⁽⁵⁰⁾. Le FITD n'aurait effectué aucun débours pour les 35 millions d'EUR de garantie que la Commission aurait pris en considération par erreur dans le calcul du coût de l'intervention.
- (91) De manière analogue, aux fins de l'évaluation du «moindre coût», l'exonération fiscale ne devrait pas être estimée parmi les coûts dans une mesure équivalente au montant total de 30 millions d'EUR. Le FITD devrait prendre ce coût à sa charge seulement en cas de refus d'autorisation de l'exonération fiscale par la Commission.
- (92) Les autres parties intéressées font référence à un débours estimé à 1,9 milliard d'EUR en cas de liquidation, qui n'aurait été que partiellement récupérable (et qui serait quantifié à 1,5 milliard d'EUR dans le rapport de [...]). Elles soulignent en outre que le montant de 1,9 milliard d'EUR de dépôts qui ne serait pas couvert par le système de remboursement en cas de liquidation aurait représenté un risque de contagion pour les banques du consortium et le système bancaire en général. Ce risque aurait pu avoir des conséquences «potentiellement énormes» de nature juridique et en termes de réputation. Les autres parties intéressées estiment en outre que, en cas de liquidation forcée de Tercas, les perspectives de récupération d'une partie des coûts initiaux estimés à 1,9 milliard d'EUR auraient pu être davantage compromises par des demandes d'indemnisation formulées par des créanciers subordonnés.
- (93) Le rapport de [...] sur la base duquel le FITD aurait calculé le moindre coût ferait référence à la situation comptable à la date du 31 décembre 2013, mais BPB aurait présenté une évaluation mise à jour de l'incidence pour le FITD du scénario de liquidation au 31 juillet 2014, date correspondant à celle de l'assemblée extraordinaire devant décider de la reconstitution des fonds propres de Tercas, au cours de laquelle l'intervention aurait été définie de manière formelle. Les coûts estimés sur la base de cette évaluation mise à jour s'élèveraient à [350-750] millions d'EUR. La différence entre cette estimation et celle basée sur la situation au 31 décembre

⁽⁴⁶⁾ Décision de la Commission du 3 août 2014 relative à l'affaire SA.39250 (2014/N) — Portugal — Résolution relative à Banco Espírito Santo SA (JO C 393 du 7.11.2014, p. 1), considérants 75 à 77.

⁽⁴⁷⁾ Arrêt Land Burgenland e.a./Commission, C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P, EU:C:2013:682, point 60.

⁽⁴⁸⁾ Voir le procès-verbal de la réunion du comité de gestion du FITD du 30 mai 2014, p. 4. Rapport du directeur général du FITD du 28 mai 2014, document n° 7/2014, p. 5.

⁽⁴⁹⁾ Voir le rapport du directeur général du FITD du 28 mai 2014, document n° 7/2014, p. 5.

⁽⁵⁰⁾ Voir la communication envoyée par Tercas au FITD le 1^{er} avril 2015.

2013, contenue dans le rapport, serait due à la requalification de positions comptables, passées de «performantes» au 31 décembre 2013 à «détériorées» au 31 juillet 2014, et à l'accroissement des dépôts que le FITD aurait dû rembourser.

- (94) Les autres parties intéressées rejettent l'argumentation de la Commission selon laquelle les coûts prétendus à charge du FITD dans l'intervention d'aide pouvaient être encore réduits au moyen d'une dépréciation de la dette subordonnée. À la date à laquelle le FITD a décidé d'intervenir, l'alternative du renflouement interne des dettes subordonnées n'aurait pas constitué une solution juridiquement praticable. La loi italienne prévoirait la possibilité d'une dépréciation comptable seulement en cas de liquidation forcée. En cas de tentative de renflouement interne, les banques associées en consortium du FITD auraient dû faire face à d'énormes débours immédiats, sans certitude quant aux possibilités de récupération. Les litiges avec les détenteurs d'emprunts subordonnés auraient augmenté le coût de la procédure de liquidation et les coûts à charge des banques associées en consortium du FITD en raison d'une diminution de la valeur des actifs faisant l'objet de la liquidation. L'effet de retombée subséquent aurait eu une incidence négative sur la confiance de la clientèle, sur la réputation et sur la stabilité du système bancaire lui-même. Les autres parties intéressées affirment en outre que la majorité des créanciers subordonnés de Banca Tercas était constituée d'épargnants et de déposants individuels et que l'administrateur spécial avait déjà adopté la seule forme possible de répartition des charges par les créanciers subordonnés, à savoir le report des coupons des obligations détenues par Banco Popolare S.c.
- (95) Enfin, les autres parties intéressées soulignent que, pour l'analyse du moindre coût, le scénario de liquidation choisi dans le rapport de [...] n'est pas le plus pessimiste. Les coûts de la liquidation estimés seraient basés: a) sur la possibilité d'identifier un acteur qui, même dans un scénario de liquidation, serait disposé à acquérir une partie des filiales, et b) sur l'interruption anticipée de la relation de travail avec le personnel non transféré, accompagnée du versement d'un total de 12 mensualités pour chaque employé. Le rapport de [...], utilisé par le FITD comme base de sa propre décision d'intervention, serait basé sur un scénario intermédiaire, mais des scénarios pessimistes alternatifs auraient également été pris en considération.
- (96) De plus, il conviendrait de présumer que l'intervention du FITD n'a conféré aucun avantage à Tercas, puisqu'elle aurait eu lieu parallèlement à l'apport de capital de BPB dans Banca Tercas, lequel aurait été concomitant, significatif et comparable à l'intervention du FITD.
- (97) À la lumière de ces considérations, l'intervention devrait être considérée comme la solution la moins onéreuse et la moins risquée pour les banques associées en consortium du FITD.

5.3. Compatibilité

5.3.1. Observations de l'Italie

- (98) La Commission n'a pas reçu d'observations de l'Italie au sujet de la compatibilité des mesures mises en œuvre.

5.3.2. Observations de la Banque d'Italie

- (99) La Commission n'a pas reçu d'observations de la BI au sujet de la compatibilité des mesures mises en œuvre.

5.3.3. Observations formulées par d'autres parties intéressées

- (100) Les autres parties intéressées observent que, même si les mesures constituaient une aide d'État, elles seraient compatibles avec le marché intérieur. Elles estiment que le plan de restructuration de Banca Tercas lui permettra de rétablir la viabilité à long terme, que l'intervention du FITD est limitée au minimum nécessaire et qu'elle limite toute incidence potentielle sur la structure concurrentielle du marché.
- (101) En ce qui concerne la viabilité à long terme, les autres parties intéressées soutiennent que l'administrateur spécial a agi afin de porter remède aux carences de l'organisation et du système des contrôles internes de Tercas. L'administrateur spécial aurait concentré son attention sur l'apparition des anomalies de gestion (crédit, participations, contentieux) et sur l'évaluation correcte subséquente des risques associés (issues incertaines, réductions de valeur, provisionnements). Il aurait aussi mis en œuvre une réduction progressive de l'endettement (réduction de la taille du bilan) afin de compenser la baisse importante de recettes liée à l'exode de la clientèle. L'administrateur spécial aurait en outre rationalisé les structures (révision du modèle commercial avec l'opportunité, en conséquence, de fermer certaines filiales, plan de licenciements pour la réduction du personnel, simplification des structures d'organisation, réduction des dépenses administratives) afin de parvenir à un plafonnement des coûts significatif

sur une base structurelle. La recapitalisation de Tercas par le FITD et BPB aurait été la meilleure manière de remédier rapidement au manque de liquidités. BPB aurait endossé le risque d'entreprise lié à l'assainissement de Banca Tercas, en injectant des ressources immenses — notamment, mais pas exclusivement, financières — ayant pour finalité la réussite du projet industriel.

- (102) BPB affirme en outre avoir développé une ligne d'intervention basée sur l'amélioration de la marge d'intermédiation des emprunts et des dépôts ⁽⁵¹⁾, une rationalisation des coûts ⁽⁵²⁾, le développement de synergies de groupe, la surveillance attentive de la qualité du crédit, l'amélioration de la qualité du crédit, l'optimisation de la gestion des créances détériorées à travers la cession d'emprunts détériorés, des interventions de renforcement des profils de liquidités ⁽⁵³⁾ et la mise à disposition de ressources managériales. BPB indique que les éléments structurels du plan d'assainissement auraient été développés au sein de son plan industriel 2015-2019. BPB estime que ces éléments font apparaître une «séquence cohérente d'engagements [...] destinée à rétablir la viabilité de Tercas» et affirme également que l'absence d'un plan de restructuration détaillé ne devrait pas faire obstacle à une évaluation positive, par la Commission, des «programmes généraux» ayant une «direction cohérente» ⁽⁵⁴⁾.
- (103) L'intervention aurait été limitée au minimum nécessaire: 1) pour les raisons exposées aux considérants 90 à 93 ci-dessus; 2) parce qu'il se serait agi de la seule solution praticable; et 3) parce que le FITD aurait contribué en partie seulement à la compensation des fonds propres négatifs et au rétablissement des coefficients de fonds propres minimum. Les autres parties intéressées observent que, vu l'entité des pertes de Tercas, il n'existerait pas d'alternatives moins lourdes que l'acquisition de Tercas par BPB, malgré les efforts de l'administrateur spécial pour trouver d'autres acquéreurs ⁽⁵⁵⁾. L'effort destiné à réduire les coûts au minimum nécessaire serait confirmé également par le fait que, afin de parvenir à un accord sur le montant des fonds propres négatifs de Tercas, les parties ont eu recours à un arbitre, entraînant une réduction de la somme demandée par BPB de [300-800] millions d'EUR à 265 millions d'EUR.
- (104) Les coûts d'intervention auraient encore été réduits par le recours à des mesures de répartition des charges. Le capital social aurait été ramené à zéro, et les actionnaires auraient par conséquent entièrement perdu leur investissement. De plus, là où cela a été possible, le paiement des coupons d'obligations subordonnées aurait été suspendu. Les autres parties intéressées affirment qu'il n'était pas possible de prévoir d'autres formes de sacrifice des détenteurs de la dette subordonnée à partir du moment où, sur la base des règles de droit national actuellement en vigueur, ceux-ci pourraient être obligés de participer aux pertes seulement en cas de liquidation forcée. L'absence de coûts supplémentaires à charge des détenteurs d'emprunts subordonnés n'aurait cependant entraîné aucune majoration de charges pour les finances publiques, puisque les ressources destinées à l'intervention auraient été mises à disposition intégralement par des acteurs privés. De plus, le sacrifice des détenteurs de dettes subordonnées aurait pu générer des coûts et risques supplémentaires significatifs à charge des banques associées en consortium du FITD. Ces répercussions négatives dériveraient du démantèlement de Tercas, du risque que des clients de Tercas n'intentent des actions en justice et de l'incidence négative sur la réputation de Tercas et sur la stabilité du système bancaire tout entier. Enfin, l'absence de coûts supplémentaires à charge des détenteurs d'emprunts subordonnés n'entraînerait pas l'aléa moral (autrement dit, le risque de gestions imprudentes), puisque les coûts associés à la couverture des fonds propres négatifs auraient été entièrement absorbés par le système bancaire, sans aucun coût additionnel à charge des contribuables.
- (105) Les autres parties intéressées observent en outre que le fait de n'avoir pas converti ou réduit de valeur la dette subordonnée était conforme aux dispositions du point 42 de la communication concernant le secteur bancaire, qui préciserait que les éventuelles contributions demandées aux déposants ne constituent pas une composante obligatoire de la répartition des charges. Cette conduite serait également conforme au point 45 de cette même communication, qui permettrait de déroger au principe général de conversion ou de réduction de valeur des dettes subordonnées lorsque «la mise en œuvre de telles mesures risque de mettre en péril la stabilité financière ou de déboucher sur des résultats disproportionnés».
- (106) De plus, les autres parties intéressées observent que l'absence ou l'inadéquation de la rémunération doit être considérée comme étant admissible si, comme en l'espèce, elle est compensée par une restructuration profonde et de grande ampleur, et est justifiée par la recherche d'un acquéreur pour la banque en crise.

⁽⁵¹⁾ [...]

⁽⁵²⁾ [...]

⁽⁵³⁾ [...]

⁽⁵⁴⁾ BPB fait référence à la position de la Commission dans l'affaire T-11/95, BP Chemicals/Commission, EU:T:1998:199, selon laquelle «la mise au point d'un plan de restructuration n'est pas un exercice statique» (point 105 de l'arrêt). De manière analogue, selon BPB, certaines décisions récentes de la Commission confirmeraient que l'absence de présentation rapide d'un plan de restructuration ne fait pas obstacle à une décision de compatibilité d'une mesure donnée avec le marché intérieur. Voir décision de la Commission du 13 février 2014 dans l'affaire SA.36663 (2014/NN) — Espagne — Mesures d'aide pour SGR (JO C 120 du 23.4.2014, p. 1) et décision (UE) 2015/1092 de la Commission du 23 juillet 2014 concernant les aides d'État SA.34824 (2012/C), SA.36007 (2013/NN), SA.36658 (2014/NN), SA.37156 (2014/NN), SA.34534 (2012/NN) octroyées par la Grèce au groupe National Bank of Greece pour: la recapitalisation et la restructuration de National Bank of Greece S.A., la résolution de First Business Bank S.A. par le transfert de ses activités à National Bank of Greece S.A., la résolution de Probank S.A. par le transfert de ses activités à National Bank of Greece S.A., la résolution de Cooperative Bank of Lesbos-Limnos, de Cooperative Bank of Achaia et de Cooperative Bank of Lamia (JO L 183 du 10.7.2015, p. 29).

⁽⁵⁵⁾ Voir la demande d'intervention envoyée par l'administrateur spécial au FITD le 25 octobre 2013, p. 3; l'«absence de solutions alternatives» à l'opération proposée par BPB aurait été admise également dans le procès-verbal du comité de gestion du FITD du 28 octobre 2013, p. 4.

- (107) De surcroît, l'intervention ne provoquerait pas de distorsion de la concurrence sur le marché intérieur, en raison:
- 1) de la taille réduite et du contexte géographique limité des opérations de Tercas;
 - 2) du fait que BPB était le seul opérateur à avoir manifesté un intérêt réel pour un apport de capital dans Tercas, et du fait que la Commission avait noté que la vente d'une banque défaillante (dont l'activité est bénéficiaire de l'aide prétendue) à un opérateur du marché privé, dans le cadre d'une procédure de vente «ouverte», constitue une forme d'atténuation des distorsions potentielles de la concurrence ⁽⁵⁶⁾;
 - 3) du caractère suffisamment incisif du plan de restructuration de Tercas et du fait que ce plan prévoie l'intégration de Tercas dans BPB.
- (108) La cession de Tercas à BPB aurait été la seule alternative praticable pour répondre aux questions soulevées par l'autorité de surveillance italienne et prévenir les distorsions de la concurrence. De plus, l'opération de restructuration aurait entraîné une recapitalisation complète de Tercas et une augmentation significative de capital par BPB afin de réaliser l'opération.
- (109) Enfin, en se référant à des décisions précédentes de la Commission ⁽⁵⁷⁾, les autres parties intéressées affirment que la recapitalisation de Tercas et son acquisition par BPB faisant suite à la couverture non rémunérée des fonds propres négatifs par le FITD peuvent être estimées justifiées quand elles sont nécessaires pour assurer le transfert des actifs de l'entreprise et mettre en œuvre une restructuration profonde et de vaste ampleur de la banque. En l'espèce, aucune solution capable de surmonter la crise grave de Tercas n'aurait garanti une rémunération. Toute demande de rémunération du FITD aurait aggravé la situation des fonds propres de Tercas ou entraîné des coûts accrus pour la banque acquéreuse.

6. APPRÉCIATION DES MESURES

6.1. Existence d'une aide d'État

- (110) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions». La Commission évaluera si ces conditions cumulatives sont remplies pour les interventions du FITD.
- (111) En ce qui concerne le régime d'exonération fiscale visé au considérant 4 de la décision d'ouverture, la Commission observe que les autorités italiennes ne l'ont pas notifié. De plus, sur la base des informations dont dispose actuellement la Commission, ce régime n'a pas été appliqué à l'affaire en cause. Il ne fait dès lors pas l'objet de la présente décision.

6.1.1. Ressources de l'État et imputabilité à l'État

- (112) La Cour de justice a confirmé à maintes reprises que tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques utilisent effectivement pour soutenir des entreprises sont soumis au contrôle des aides d'État, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État. Les contributions obligatoires imposées, gérées et réparties conformément à la législation ou à d'autres réglementations publiques impliquent la présence de ressources de l'État même si elles ne sont pas administrées par les autorités publiques ⁽⁵⁸⁾. Le simple fait que ces ressources soient financées par des contributions privées n'est pas suffisant pour exclure le caractère public desdites ressources. Le facteur déterminant n'est pas l'origine directe des ressources, mais le degré d'intervention de l'autorité publique dans la définition des mesures et de leur modalité de financement ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Voir note 31.

⁽⁵⁷⁾ Décision de la Commission du 27 mars 2012 relative à l'affaire SA.26909 (2011/C) Portugal — Banco Português de Negócios (BPN), considérants 247 et 248; décision de la Commission du 18 février 2014 Pologne — Régime de liquidation des coopératives de crédit, précitée, considérant 65; décision de la Commission du 30 mai 2012 — Espagne — Restructuration de CAM et Banco CAM, précitée, considérant 113; voir également les considérants 119 et 120.

⁽⁵⁸⁾ Arrêt Italie/Commission, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, point 16; arrêt Société Compagnie Commerciale de l'Ouest e.a./Receveur principal des douanes de La Pallice-Port, C-78/90 à C-83/90, EU:C:1992:118, point 35; arrêt Essent Netwerk Noord e.a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, points 58 à 74; arrêt T-384/08, Elliniki Nafpigoikataskevastiki e.a./Commission, EU:T:2011:650, point 87.

⁽⁵⁹⁾ Arrêt France/Commission, T-139/09, ECLI:EU:T:2012:496, points 63 et 64.

- (113) De plus, comme la Cour l'a souligné dans les affaires *Ladbroke* ⁽⁶⁰⁾, *Stardust Marine* et *Doux Élevage*, les ressources qui restent sous le contrôle public, et donc à la disposition des autorités publiques, constituent des ressources d'État.
- (114) Dans l'affaire *Doux Élevage*, la Cour a estimé que l'imputabilité à l'État des activités d'une organisation professionnelle dont les ressources étaient récoltées au moyen d'une cotisation rendue obligatoire par l'État ne pouvait pas être établie. À l'appui de cette considération, la Cour a observé que les objectifs poursuivis à travers l'utilisation des ressources avaient été entièrement déterminés par l'organisation et que la nature obligatoire des cotisations dans cette affaire n'avait pas été subordonnée à «la poursuite d'objectifs politiques concrets, fixés et définis par les autorités publiques». L'État a seulement contrôlé la validité et la légitimité de la perception des cotisations par l'organisation, c'est-à-dire le cadre procédural, et il ne pouvait influencer l'administration des fonds.
- (115) Dès lors, sur la base de la jurisprudence des juridictions de l'Union, une mesure est imputable à l'État et financée par des ressources d'État lorsqu'un ensemble d'indices montre que, sur le fondement de la législation nationale, l'État exerce un contrôle et une influence pour garantir, à travers l'utilisation de ressources d'une entité privée, la réalisation d'un objectif d'intérêt public confié à cette entité.
- (116) Dans l'affaire *Stardust Marine*, la Cour a précisé de surcroît que l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide adoptée par un organisme indépendant à première vue, ne faisant pas partie comme tel de l'organisation de l'État, peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant des circonstances de l'espèce. L'un de ces indices est le fait que l'organisme en question ne peut pas prendre la décision contestée, susceptible de constituer une aide d'État, sans tenir compte des dispositions ou des directives des pouvoirs publics. D'autres indices pourraient, dans certaines circonstances, être déterminants pour conclure qu'une mesure d'aide adoptée par une entreprise est imputable à l'État.
- (117) S'agissant des mesures pour lesquelles la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen en l'espèce, il convient de rappeler que, dans la directive 94/19/CE, le législateur de l'Union a introduit les systèmes de garantie des dépôts avec l'objectif politique de préserver et d'augmenter «la stabilité du système bancaire» ⁽⁶¹⁾, en leur donnant le mandat de protéger les déposants ⁽⁶²⁾. De plus, conformément à la directive susmentionnée, les États membres ont l'obligation de créer un ou plusieurs systèmes de garantie des dépôts pour rembourser les déposants en cas de défaillance d'un établissement de crédit. Dans la mesure où la directive 94/19/CE n'aborde pas la possibilité d'autres interventions, il relève du pouvoir discrétionnaire des États membres de permettre aux systèmes de garantie des dépôts d'aller au-delà du cadre du simple remboursement et d'utiliser différemment les moyens pécuniaires disponibles.
- (118) La directive 2014/49/UE laisse cette situation inchangée, mais se fait plus explicite quant à la nature des mesures alternatives. La finalité desdites mesures doit être de prévenir la défaillance d'un établissement de crédit, de manière à éviter non seulement «les coûts de remboursement des déposants», mais aussi le «coût occasionné par la défaillance d'un établissement de crédit pour l'économie dans son ensemble» et «d'autres répercussions négatives», comme celles «sur la stabilité financière et sur la confiance des déposants» ⁽⁶³⁾.
- (119) Au sens de la directive 2014/49/UE, les États membres peuvent autoriser l'intervention d'un SGD pour préserver l'accès des déposants aux dépôts garantis, aussi bien dans une phase initiale de maintien en activité de l'établissement que dans le cadre de procédures nationales d'insolvabilité ⁽⁶⁴⁾. La Commission observe que, contrairement à la position des autres parties intéressées décrite au considérant 79, le caractère d'aide des mesures alternatives d'un système de garantie des dépôts est indépendant du fait que ce système a pour finalité d'éviter la défaillance d'un établissement de crédit ou constitue une intervention en cas de liquidation.
- (120) De plus, la protection de l'épargne et des déposants occupe une position spéciale dans le droit italien: conformément à l'article 47 de la Constitution italienne, «la République [...] protège l'épargne sous toutes ses formes» ⁽⁶⁵⁾. La BI est un établissement de droit public dont la conduite est, pour ce motif même, imputable à

⁽⁶⁰⁾ Arrêt *France/Ladbroke Racing et Commission*, C-83/98 P, EU:C:2000:248, point 50; [...] même si les sommes [...] ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État [...].

⁽⁶¹⁾ Voir, notamment, considérants 1 et 16 de la directive 94/19/CE.

⁽⁶²⁾ Voir article 3 et considérants 1, 2, 3, 11, 12, 15, 16, 20, 21, 24 et 25 de la directive 94/19/CE.

⁽⁶³⁾ Voir, notamment, considérants 3, 4 et 16 de la directive 2014/49/UE.

⁽⁶⁴⁾ Voir article 11, paragraphes 3 et 6, de la directive 2014/49/UE.

⁽⁶⁵⁾ «La Repubblica [...] tutela il risparmio in tutte le sue forme.»

l'État membre et n'échappe pas au champ d'application de l'article 107 du traité au motif qu'il s'agit d'un organe indépendant constitutionnellement ⁽⁶⁶⁾; comme telle, elle a pour mission de sauvegarder la stabilité du système bancaire italien ⁽⁶⁷⁾, afin de protéger les déposants ⁽⁶⁸⁾.

- (121) À la lumière de ce qui précède, l'article 96 bis du TUB doit être interprété comme une définition spécifique du mandat public de protection des déposants, applicable aux systèmes de garantie des dépôts reconnus en Italie. Avec l'inclusion de la dernière phrase à l'article 96 bis, paragraphe 1, selon laquelle les systèmes de garantie des dépôts «peuvent prévoir d'autres cas et formes d'intervention» en plus du remboursement des déposants, les autorités italiennes ont choisi de permettre à leurs propres systèmes de garantie des dépôts reconnus l'utilisation des ressources mobilisées par des banques associées en consortium pour des cas d'intervention différents. Dès lors, l'article 96 bis du TUB représente, d'une part, la base de la reconnaissance du FITD en tant que système de garantie des dépôts obligatoire en Italie, et accorde, d'autre part, au FITD la compétence de la mise en œuvre des interventions d'aide.
- (122) Le fait que le FITD soit organisé comme un consortium de droit privé ⁽⁶⁹⁾ est sans importance dans cette perspective, dans la mesure où la simple constitution sous forme d'organisme de droit commun ne peut être considérée comme étant suffisante pour exclure qu'une mesure d'aide adoptée par un organisme de ce type soit imputable à l'État, comme l'a déclaré la Cour dans l'arrêt Stardust Marine. Les objectifs du FITD, à savoir la poursuite des intérêts communs de ses membres à travers le renforcement de la sécurité des dépôts et la protection de la réputation du système bancaire, coïncident clairement avec les intérêts publics. Toutefois, cette coïncidence n'implique pas nécessairement que l'entreprise puisse adopter sa décision sans tenir compte des dispositions des autorités publiques. Il n'est en outre pas nécessaire que l'influence de l'État soit issue d'un acte juridiquement contraignant d'une autorité publique. L'autonomie que possède généralement l'entreprise n'exclut pas la participation concrète de l'État.
- (123) Quoi qu'il en soit, la législation italienne et celle de l'Union confèrent à la BI l'autorité et les moyens pour garantir que toutes les interventions du FITD, en qualité de système de garantie des dépôts reconnu au sens du TUB, soient conformes à ce mandat public et contribuent à la protection des déposants. Cela est spécifié clairement dans la phrase introductive de l'article 96 ter, paragraphe 1, du TUB, dans lequel la liste de tous les pouvoirs exercés par la BI en relation avec les systèmes de garantie des dépôts italiens est précédée de l'affirmation que ces pouvoirs doivent être exercés en «tenant compte de la protection des épargnants et de la stabilité du système bancaire».
- (124) Considérant ce qui précède et, à la différence de l'affaire Doux Élevage, où l'objet de l'approbation ex post par l'administration publique avait un caractère purement procédural, la BI doit approuver toute intervention du FITD sur le fond et en évaluer la conformité au mandat public, conformément au TUB.
- (125) L'affirmation des autorités italiennes selon laquelle, suivant cette logique, la surveillance prudentielle doit être considérée comme un exercice du contrôle public sur les banques et, par conséquent, que les ressources des banques devraient être considérées comme des ressources publiques (considérant 53) est clairement dénuée de pertinence. La Commission se limite à observer que la surveillance bancaire effectuée par la BI n'a pas pour fonction de vérifier le respect d'un mandat public attribué *aux banques soumises à la vigilance*.
- (126) La priorité du mandat public et les contrôles publics afférents sont reconnus par les statuts du FITD ⁽⁷⁰⁾, sur la base desquels toutes les interventions doivent satisfaire les conditions cumulatives relatives à l'existence de «perspectives d'assainissement» et à la prévisibilité d'un «moindre coût par rapport à celui découlant de l'intervention en cas de liquidation» (le principe du moindre coût). Ces conditions cumulatives impliquent que la décision de mettre en œuvre une aide puisse être adoptée seulement si elle permet au FITD de remplir son propre mandat public de protection des épargnants. Le fait que l'approbation de l'intervention par la BI soit nécessaire, conformément au TUB, corrobore cette priorité.

⁽⁶⁶⁾ Voir l'arrêt Air France/Commission, T-358/94, EU:T:1996/194, points 59 à 62, où le Tribunal a estimé, concernant la «Caisse des dépôts et consignations» française, que le comportement d'un organisme public est nécessairement imputable à l'État dans la mesure où cet organisme relève du secteur public; il a ajouté que ce résultat ne pouvait pas être contredit par les arguments tirés de l'autonomie de l'organisme vis-à-vis des autres autorités étatiques.

⁽⁶⁷⁾ Sur la base du site internet de la BI, «le système juridique attribue à la Banque d'Italie la responsabilité de la sauvegarde de la stabilité du système financier national» («L'ordinamento giuridico affida alla Banca d'Italia la responsabilità per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario nazionale»). <https://www.bancaditalia.it/compiti/stabilita-finanziaria/>. La BI est membre du Comité européen du risque systémique, du Conseil de stabilité financière et du Comité de stabilité financière de l'Eurosystème/Système européen de banques centrales.

⁽⁶⁸⁾ Selon le site internet de la BI (section «Surveillance du système bancaire et financier»), «[l]a Banque d'Italie a reçu d'importantes missions en matière de protection des clients des intermédiaires bancaires et financiers, laquelle protection représente un élément constitutif de la supervision bancaire et financière, en parallèle et en complément aux autres objectifs de l'activité de surveillance». («Alla Banca d'Italia sono affidati rilevanti compiti in materia di tutela dei clienti degli intermediari bancari e finanziari che rappresenta un elemento costitutivo della supervisione bancaria e finanziaria, affiancandosi ed integrandosi con gli altri obiettivi dell'azione di vigilanza.»)

⁽⁶⁹⁾ Article 1^{er} des statuts du FITD.

⁽⁷⁰⁾ Article 29, paragraphe 1.

(127) De plus, le TUB confère à la BI de vastes pouvoirs sur les systèmes de garantie des dépôts:

- 1) le point d) de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, du TUB établit que la BI «autorise les interventions des systèmes de garantie»;
- 2) le point b) de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, du TUB établit que la BI «coordonne les activités des systèmes de garantie avec la gestion des crises bancaires et avec l'activité de surveillance» ⁽⁷¹⁾;
- 3) le point a) de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, du TUB établit que la BI «reconnaît les systèmes de garantie et en approuve les statuts, à condition que lesdits systèmes ne présentent pas de caractéristiques de nature à entraîner une répartition déséquilibrée des risques d'insolvabilité sur le système bancaire» ⁽⁷²⁾;
- 4) le point h) de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, du TUB établit que la BI «adopte des dispositions d'exécution des règles contenues dans la [...] section [IV du TUB sur les systèmes de garantie des dépôts]» ⁽⁷³⁾.

(128) Outre ces pouvoirs sur le FITD conférés à la BI en vertu du TUB, seules les banques soumises au régime de l'administration spéciale peuvent bénéficier des interventions du FITD ⁽⁷⁴⁾. C'est le ministère de l'économie et des finances, sur proposition de la BI, qui ordonne par décret de placer une banque sous le régime de l'administration spéciale. Par la suite, sur la base des statuts du FITD, «le Fonds intervient [...] dans les cas d'administration spéciale des banques associées en consortium autorisées en Italie» ⁽⁷⁵⁾. Seul l'administrateur spécial peut transmettre au FITD une demande d'intervention, qui devra être ensuite approuvée par l'assemblée des actionnaires de la banque. En sa qualité de fonctionnaire public, l'administrateur spécial représente l'intérêt public; il est nommé par la BI et soumis à sa surveillance. La BI a également le pouvoir de révoquer ou de remplacer l'administrateur spécial ⁽⁷⁶⁾ et de donner des instructions pour imposer des mesures conservatoires spéciales et des limitations dans la gestion de la banque ⁽⁷⁷⁾. Dès lors, un fonctionnaire public sous le contrôle de la BI a la faculté de mettre en œuvre une mesure d'intervention du FITD.

(129) En ce qui concerne le pouvoir d'autoriser des interventions des systèmes de garantie des dépôts, la Commission remarque que le concept d'autorisation correspond à un acte administratif précédant l'entrée en vigueur de la mesure qui en constitue l'objet. Dans le cas contraire, l'exercice des pouvoirs de la BI relatifs aux interventions du FITD pour garantir la stabilité du système financier et la protection des épargnants serait inutile. Pratiquement, l'autorisation doit avoir lieu dans une phase où le FITD peut encore revoir et modifier la mesure proposée si la BI s'y oppose. Il ne saurait être admis que cette autorisation puisse être donnée après la décision d'intervention du FITD [comme l'ont proposé les autorités italiennes, le FITD, Tercas et BPB ⁽⁷⁸⁾]. À ce propos, le fait que la BI participe en qualité d'observateur à toutes les réunions du conseil et du comité de gestion du FITD ⁽⁷⁹⁾ apparaît important [contrairement à ce qu'affirment les autorités italiennes, le FITD, Tercas et BPB ⁽⁸⁰⁾] dans la mesure où l'on peut supposer que cela permet à la BI de faire connaître à un stade initial l'ensemble de ses réserves sur les interventions envisagées.

⁽⁷¹⁾ «La Banque d'Italie, tenant compte de la protection des épargnants et de la stabilité du Système bancaire [...], coordonne l'activité des systèmes de garantie avec la gestion des crises bancaires et avec l'activité de surveillance.» («La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] coordina l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza.»)

⁽⁷²⁾ «La Banque d'Italie, tenant compte de la protection des épargnants et de la stabilité du Système bancaire [...], reconnaît les systèmes de garantie et en approuve les statuts, à condition que lesdits systèmes ne présentent pas de caractéristiques de nature à entraîner une répartition déséquilibrée des risques d'insolvabilité sur le système bancaire.» (La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] riconosce i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario.)

⁽⁷³⁾ «La Banque d'Italie, tenant compte de la protection des épargnants et de la stabilité du Système bancaire [...], adopte des dispositions d'exécution des règles contenues dans la présente section.» («La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del Sistema bancario [...] emana disposizioni attuative delle norme contenute nella presente sezione.»)

⁽⁷⁴⁾ Article 29, paragraphe 1, des statuts du FITD.

⁽⁷⁵⁾ Voir article 4 des statuts du FITD.

⁽⁷⁶⁾ Voir article 71, paragraphe 3, du TUB.

⁽⁷⁷⁾ Article 72, paragraphe 4, du TUB. «La Banque d'Italie peut donner des instructions aux administrateurs et aux membres du comité de surveillance afin d'établir des mesures conservatoires spéciales et des limitations dans la gestion de la banque. Les membres des organes spéciaux sont personnellement responsables en cas de non-respect des injonctions de la Banque d'Italie.» (La Banca d'Italia, con istruzioni impartite ai commissari e ai membri del comitato di sorveglianza, può stabilire speciali cautele e limitazioni nella gestione della banca. I componenti gli organi straordinari sono personalmente responsabili dell'inosservanza delle prescrizioni della Banca d'Italia.)

⁽⁷⁸⁾ Voir considérants 47, 56 et 69.

⁽⁷⁹⁾ Article 13, paragraphe 6, et article 16, paragraphe 1, point d), des statuts du FITD.

⁽⁸⁰⁾ Voir considérants 46, 58 et 71.

- (130) En résumé, les autorités publiques ont la faculté d'ouvrir la voie à une intervention à leur propre demande et, en vertu de leur pouvoir d'autoriser l'intervention dans la pratique, elles exercent une influence sur celle-ci avant que son adoption soit effectivement décidée. Au niveau de la procédure, cette influence se trouve encore accentuée par la présence des autorités publiques dans toutes les réunions décisionnelles, à l'occasion desquelles ces mêmes autorités ont la possibilité de faire connaître leurs réserves. Cependant, et bien que l'autorisation de la mesure par la BI doit être en principe considérée comme étant préalable et non ultérieure ⁽⁸¹⁾, la Commission rappelle que même un contrôle ultérieur peut figurer parmi les indices d'imputabilité relevés dans l'affaire Stardust Marine.
- (131) Les pouvoirs dont disposent les autorités publiques ont été exercés également en ce qui concerne l'adoption des mesures d'aide en cause:
- 1) les documents transmis par l'Italie mettent en avant que la BI a autorisé les interventions spécifiques en faveur de Tercas en protégeant les intérêts des déposants et des clients au sens des dispositions de l'article 96 *ter*, paragraphe 1, point d), du TUB ⁽⁸²⁾. Par conséquent, la BI a autorisé les interventions spécifiques du FITD en cause en lien avec des dispositions nationales spécifiques de droit public;
 - 2) les négociations entre l'administrateur spécial de Tercas et BPB ont été menées «en coordination avec la Banque d'Italie» ⁽⁸³⁾;
 - 3) la BI a «invité le Fonds» (c'est-à-dire le FITD) à parvenir à un «accord équilibré» avec BPB en ce qui concerne la couverture des fonds propres négatifs de Tercas, en tenant compte de l'incidence négative possible de la liquidation de Tercas et de sa filiale Caripe ⁽⁸⁴⁾.
- (132) La Commission conclut que, contrairement à l'affaire Doux Élevage, où la Cour a statué que les finalités de l'intervention avaient été *entièrement* établies par l'organisation, ces finalités n'ont, en l'espèce, certainement pas été *entièrement* établies par le FITD. Elles sont en effet strictement prescrites par son mandat public, au sens du TUB, et sont contrôlées dans leur substance par les autorités publiques. La Commission observe que la faculté effective du FITD de *s'abstenir d'intervenir* n'affecte pas sa conclusion précédente sur les interventions du FITD qui sont effectivement mises en œuvre.
- (133) Outre le contrôle public substantiel démontré plus haut, la Commission doit souligner le caractère obligatoire des contributions aux fonds du FITD utilisés dans les interventions.
- (134) Comme cela a été illustré dans la section 2.3, l'adhésion au FITD est obligatoire pour les banques italiennes ⁽⁸⁵⁾. À ce propos, la référence au Fonds de garantie des déposants des coopératives de crédit (FGDCC) (voir considérant 70) destinée à souligner le prétendu caractère volontaire de l'adhésion au FITD est erronée dans la

⁽⁸¹⁾ Voir par exemple l'observation d'Irene Mecatti au sujet des articles 96 à 96 *quater* du TUB, dans «Testo unico bancario, Commentario», de Porzio M., Santoro V., Belli F., Losappio G., Rispoli Farina M., Giuffrè Editore, 2010: «[...] toute intervention des systèmes de garantie des dépôts doit être *préalablement* autorisée par la BI [article 96 *ter*, paragraphe 1, point d)]» (le soulignement en italique est repris du texte original).

⁽⁸²⁾ Voir les lettres de la BI du 4 novembre 2013 et du 7 juillet 2014 autorisant le FITD à accorder les aides en cause (annexes 8 et 9 de la réponse de l'Italie du 14 novembre 2014 à la demande de renseignements de la Commission du 10 octobre 2014).

⁽⁸³⁾ Le rapport annexé au procès-verbal du comité de gestion du FITD du 30 mai 2014, p. 1 (annexe 3.9 de la réponse de l'Italie du 14 novembre 2014 à la demande de renseignements de la Commission du 10 octobre 2014) fait état de ce qui suit: «L'évolution de ces facteurs a conduit à une négociation structurée avec BPB et avec l'administrateur spécial, en coordination avec la Banque d'Italie, afin de définir des modalités de mise en œuvre de l'intervention du Fonds destinées à maximiser l'efficacité de l'action d'aide dans le cadre du plan plus large d'assainissement de Tercas, axé sur une opération de recapitalisation par BPB.» («L'evolversi di tali fattori ha portato ad un articolato negoziato con la BPB e con il Commissario straordinario, in coordinamento con la Banca d'Italia, per l'individuazione di modalità attuative dell'intervento del Fondo volte a massimizzare l'efficacia dell'azione di sostegno nel quadro del più ampio piano di risanamento della Tercas, imperniato su un'operazione di ricapitalizzazione da parte della BPB.»)

⁽⁸⁴⁾ Le rapport annexé au procès-verbal du comité de gestion du FITD du 30 mai 2014, p. 4 (annexe 3.9 de la réponse de l'Italie du 14 novembre 2014 à la demande de renseignements de la Commission du 10 octobre 2014) fait état de ce qui suit: «La Banque d'Italie [...] a invité le Fonds à rechercher un accord équilibré avec BPB en vue de la couverture des fonds propres négatifs.» (La Banca d'Italia [...] ha invitato il Fondo a ricercare un'intesa equilibrata con BPB per la copertura del deficit patrimoniale.)

⁽⁸⁵⁾ Bien qu'il soit légalement possible de se retirer du FITD, les banques sont légalement tenues d'adhérer à un système de garantie des dépôts. De plus, comme indiqué au considérant 33, l'adhésion au FITD est obligatoire pour les banques italiennes qui ne sont pas des coopératives de crédit, pour les raisons suivantes: 1) puisqu'il n'existe pas en Italie d'autres systèmes de garantie des dépôts ouverts aux banques commerciales, l'adhésion au FITD est obligatoire de facto; 2) les statuts du FITD prévoient l'adhésion de toutes les banques italiennes à l'exception des coopératives de crédit.

mesure où, conformément au TUB ⁽⁸⁶⁾, les coopératives de crédit italiennes doivent instituer un système de garantie des déposants spécifique dans leur secteur: les coopératives de crédit ne peuvent par conséquent pas adhérer au FITD et, à l'inverse, les autres banques ne peuvent adhérer au FGDC et doivent adhérer au FITD. Dès lors, la disposition des statuts ⁽⁸⁷⁾ qui permet aux banques associées en consortium de se retirer du FITD, soulignée par les parties intéressées dans leurs observations (voir considérant 70), est une possibilité purement théorique et irréalisable, étant donné que les banques en question ne pourraient adhérer à aucun autre système de garantie des dépôts reconnu.

- (135) Par ailleurs, la décision de procéder à une intervention est adoptée par les organes de direction du FITD. Indépendamment de leurs intérêts individuels, les banques associées ne peuvent ni exprimer un veto sur cette décision, ni se dissocier de l'intervention ⁽⁸⁸⁾, et elles doivent contribuer au financement de l'intervention approuvée. Le fait que ces ressources ne soient pas enregistrées dans le bilan du FITD, mais dans des comptes séparés, constitue une pure formalité puisque c'est le FITD qui gère directement ces ressources.
- (136) Cela amène la Commission à la conclusion que l'intervention est imputable au FITD et non aux banques du consortium, et que les ressources utilisées pour mettre en œuvre les interventions sont des ressources du FITD, et non des ressources propres des banques du consortium.
- (137) Par conséquent, puisque tant l'adhésion au FITD que les contributions aux interventions décidées par le FITD sont obligatoires, la Commission conclut qu'en Italie, les banques qui ne sont pas des coopératives de crédit sont obligées par la législation italienne de contribuer aux coûts des interventions du FITD. Les ressources employées pour financer ces interventions sont clairement prescrites, gérées et réparties en conformité avec la loi et d'autres réglementations publiques, et revêtent donc un caractère public.
- (138) La Commission conclut donc qu'en l'espèce, les autorités italiennes exercent, tant sur le plan du principe que dans la pratique, un contrôle permanent sur la conformité de l'utilisation des ressources du FITD aux objectifs d'intérêt général et qu'elles ont une influence sur l'utilisation de ces ressources par le FITD.
- (139) En particulier, si l'on considère que les autorités publiques disposent du pouvoir formel de demander l'intervention et de l'approuver sur le fond en ce qui concerne sa conformité au mandat public (considérant 126), la Commission conclut que le rôle de la BI ne peut être vu comme étant limité à une simple procédure à caractère purement informatif, ni à un simple contrôle formel de validité et de légitimité ⁽⁸⁹⁾.
- (140) Précisément, dans l'arrêt *Doux Élevage*, la Cour a souligné que la nature obligatoire des contributions dans cette affaire n'était pas subordonnée à «la poursuite d'objectifs politiques concrets, fixés et définis par les autorités publiques». Cependant, les activités du FITD sont subordonnées à des objectifs d'intérêt public concrets, fixés et définis par les autorités publiques et contrôlés par celles-ci, en particulier les intérêts publics relatifs à la protection des déposants.
- (141) Étant soumises au contrôle de la BI, les mesures de l'espèce sont contrôlées également en fonction des objectifs de la BI elle-même, parmi lesquels celui de préserver la stabilité du système financier. Il convient à cet égard de rappeler les aspects suivants:
- 1) l'importance du rôle de la BI dans la garantie de la stabilité du système bancaire italien et dans la protection des épargnants;
 - 2) les larges pouvoirs de la BI destinés à garantir que le FITD tienne compte de ces dispositions.
- (142) Les éléments cités aux considérants 127 à 131 ci-dessus (une législation qui soumet l'organisation à un contrôle rigoureux et à une coordination effective par la BI pour garantir qu'elle contribue à la réalisation d'objectifs essentiels d'intérêt public) montrent que le FITD bénéficie d'un statut juridique d'exception par rapport aux consortiums privés normaux au sens de la législation italienne et que, comme en atteste son mandat public, sa finalité va bien au-delà de celle, par exemple, du CIDEF ⁽⁹⁰⁾, analysée dans l'arrêt *Doux Élevage*. Cette situation juridique exceptionnelle constitue un indice valide d'imputabilité dans le cadre des critères développés dans l'affaire *Stardust Marine*.

⁽⁸⁶⁾ Article 96 du TUB.

⁽⁸⁷⁾ Article 8 des statuts du FITD.

⁽⁸⁸⁾ Les décisions d'intervention sont prises par le conseil ou par le comité de gestion, selon la composition indiquée au considérant 36.

⁽⁸⁹⁾ Voir point 38 de l'arrêt *Doux Élevage*.

⁽⁹⁰⁾ Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF).

- (143) Le contenu, la portée et l'objet des mesures sont tels que les éléments susmentionnés démontrent combien il est improbable que les autorités publiques ne soient pas impliquées dans leur adoption. Lesdites mesures n'ont pas seulement conféré un avantage compétitif à une entreprise, elles ont également empêché sa défaillance grâce à l'aide publique fournie à travers les mesures n^{os} 1, 2 et 3 décrites au considérant 38 et destinées à protéger à la fois les déposants et la stabilité du système bancaire italien.
- (144) Compte tenu des éléments précédents, la Commission estime qu'il existe des indices suffisants pour prouver que la mesure est imputable à l'État et est financée au moyen de ressources publiques.
- (145) La Commission observe que, même dans l'hypothèse où, analysés individuellement, certains aspects déduits par elle ne seraient pas en eux-mêmes suffisants pour conclure que les mesures sont imputables à l'État, les considérants 118 à 144 soulignent que la série d'indices évalués par elle démontrent dans leur ensemble l'imputabilité à l'État des interventions du FITD.
- (146) En ce qui concerne les observations présentées par l'Italie et par les parties intéressées au sujet de la décision de la Commission sur les aides à Banco di Sicilia et à Sicilcassa, la Commission rappelle avant tout que l'existence d'une aide d'État est une notion objective et qu'elle ne peut être déterminée sur le fondement d'une prétendue pratique décisionnelle, même si celle-ci était prouvée. De plus, la Commission observe que, à la différence de 1999, quand les mesures d'aide en faveur de Tercas ont été approuvées, la Commission avait déjà élaboré en détail et publié les conditions qui doivent être remplies afin que l'aide fournie par un système de garantie des dépôts constitue une aide d'État.
- (147) De plus, à la date d'adoption de la décision Sicilcassa, la Commission n'avait pas adapté son appréciation de l'imputabilité aux dispositions des juridictions de l'Union fixées dans l'arrêt Stardust Marine, ni à la jurisprudence ultérieure.
- (148) Contrairement aux arguments avancés par l'Italie et par les parties intéressées, la pratique décisionnelle de la Commission au sujet des interventions des systèmes de garantie des dépôts ⁽⁹¹⁾ est pleinement de nature à fournir une indication allant dans le sens de la nature d'aide d'État de l'intervention du FITD. À la lumière de ce qui précède, la décision dans l'affaire Sicilcassa ne constitue pas un motif pour invoquer la légitime confiance de l'Italie et des parties intéressées.

6.1.2. *Avantage sélectif avec distorsion de la concurrence et incidence sur les échanges entre États membres*

- (149) Les interventions mises en œuvre par le FITD ont conféré à Tercas un avantage sélectif et, en particulier, elles n'ont pas été réalisées par le FITD en sa qualité d'opérateur en économie de marché. Dépourvues de toute perspective ou possibilité de rendement, les mesures n^{os} 1, 2 et 3 ne sont pas caractéristiques d'un opérateur en économie de marché. Ces mesures montrent que le FITD a agi en qualité d'organisme remplissant un mandat public plutôt que d'opérateur en économie de marché ⁽⁹²⁾. Ces interventions correspondent à l'octroi d'une assistance qui ne prévoit pas l'application de commissions, ni une rémunération ou un rendement correspondant, dont l'effet combiné a été d'empêcher la sortie du marché de Tercas, contrairement à ce qu'il serait probablement arrivé en l'absence de cette aide, ce qui a dès lors conféré un avantage sélectif à Tercas.
- (150) Même en admettant que ces mesures doivent être appréciées à la lumière de la conduite d'un opérateur de marché se trouvant dans une situation comparable, il incomberait en tout état de cause à l'État membre intéressé de communiquer à la Commission les preuves objectives et vérifiables pour démontrer que sa décision se basait sur une appréciation économique précédente, comparable à celle d'un opérateur privé rationnel dans une situation analogue, et ce, afin de déterminer la rentabilité future des mesures en question. En l'espèce, la Commission n'a reçu aucune preuve attestant que le FITD avait demandé un plan industriel ou un calcul de la rentabilité du capital investi, alors que ces critères sont fondamentaux pour toute prise de décision d'investissement de la part d'un opérateur privé.

⁽⁹¹⁾ Voir décision relative à l'affaire SA.33001 (2011/N) — Danemark — Partie B — Modification du droit des faillites danois relatif aux établissements de crédit, considérants 43 à 49; décision relative à l'affaire SA.34255 (2012/N) — Espagne — Restructuration de CAM et Banco CAM, considérants 76 à 87; décision relative à l'affaire SA.37425 (2013/N) — Pologne — Régime de liquidation ordonnée des coopératives de crédit, considérants 44 à 53; décision relative à l'affaire NN 36/08 — Danemark — Roskilde bank A/S, considérants 28 à 31, et décision relative à l'affaire NN 61/2009 — Espagne — Sauvetage et restructuration de Caja Castilla-La Mancha, considérants 97 à 106.

⁽⁹²⁾ Voir l'arrêt Commission/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, points 80 et 81.

- (151) L'Italie et les parties intéressées affirment que ces mesures étaient effectivement conformes au principe de l'opérateur en économie de marché ⁽⁹³⁾, en particulier parce que l'intervention a permis au FITD de limiter les coûts auxquels il aurait été sinon exposé, en particulier les coûts à charge du FITD au titre du remboursement des déposants en cas de liquidation forcée de Tercas.
- (152) Les parties intéressées affirment en outre que les actions du FITD sont imputables à l'autonomie privée des banques associées en consortium.
- (153) La Commission estime que l'intervention est clairement imputable au FITD, contrôlé par les autorités publiques (voir l'évaluation aux considérants 134 à 136), et non aux banques associées en consortium. Toute comparaison avec des interventions effectuées par le FITD avant que les banques associées en consortium soient légalement obligées d'en faire partie est sans objet, étant donné que les banques associées en consortium ne peuvent aujourd'hui se dissocier en aucune manière de l'exécution d'interventions particulières, comme indiqué aux considérants 134 et 135. Cette situation est aggravée par le mécanisme qui est à la base des décisions d'intervention du FITD, tel que décrit au considérant 36, qui favorise les grandes banques ⁽⁹⁴⁾, avec pour conséquence la possibilité d'adopter des décisions d'intervention en opposition avec la volonté de la majorité des banques du consortium.
- (154) Les coûts en question dérivent donc des obligations imposées au FITD, en tant que système de garantie des dépôts opérant sur la base d'un mandat public ayant pour finalité la protection des déposants. Aucun opérateur en économie de marché ne devrait obéir aux obligations découlant d'un mandat public, comme par exemple celui de rembourser les déposants en cas de liquidation de Tercas. Selon une jurisprudence consolidée, lors de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, il ne peut être tenu compte de ces obligations découlant d'un mandat public ⁽⁹⁵⁾.
- (155) Sans tenir compte des obligations découlant du mandat public du FITD, la Commission conclut donc qu'aucune des trois mesures n'aurait été adoptée par un opérateur en économie de marché. L'absence de plan industriel ou de toute perspective de rendement est fondamentale aux fins de cette appréciation et ne peut que confirmer cette conclusion.
- (156) Enfin, BPB et Tercas ont affirmé que la contribution du FITD peut être considérée comme étant concomitante par rapport à l'intervention de BPB en qualité d'opérateur privé. À ce propos, la Commission rappelle qu'un investissement concomitant de ce type doit avoir lieu dans des conditions totalement paritaires pour les investisseurs publics et privés. Ce critère, manifestement, n'est pas satisfait. BPB a acquis la propriété entière de Tercas, tandis que le FITD n'a pas obtenu un retour économique analogue pour son investissement.
- (157) Pour les raisons indiquées aux considérants 149 à 156, les interventions du FITD en faveur de Tercas ont conféré à cette dernière un avantage, en particulier une contribution à fond perdu destinée à couvrir ses fonds propres négatifs, une garantie non rémunérée pour certaines expositions de crédit envers [...] et une contribution à fond perdu soumise à condition, destinée à exonérer Tercas d'une partie des passifs fiscaux dus aux impôts sur le revenu applicable à l'époque. L'ensemble de ces mesures a empêché la sortie du marché de Tercas. Tercas n'aurait pas bénéficié de ces mesures dans des conditions normales de marché.
- (158) La Commission est d'avis que les interventions en question sont sélectives en raison du fait qu'elles se réfèrent à la seule Tercas. Ces interventions sont disponibles seulement pour les banques sous le régime de l'administration spéciale, et uniquement après un examen au cas par cas. Pour ces motifs, la Commission estime que les mesures appréciées dans la présente décision étaient destinées à Tercas à titre spécifique et exclusif afin d'en empêcher la sortie du marché, et, dès lors, que ces mesures étaient sélectives.
- (159) Enfin, en empêchant la défaillance et la sortie du marché de Tercas, les avantages conférés à Tercas grâce aux interventions du FITD ont un effet de distorsion sur la concurrence. Tercas est en concurrence avec des entreprises étrangères; il existe donc une incidence sur les échanges entre États membres.
- (160) En ce qui concerne la mesure n° 1, la subvention de 265 millions d'EUR a été accordée sous la forme juridique d'une contribution à fond perdu destinée à couvrir des fonds propres négatifs de Tercas, sans aucun élément de rémunération. La Commission estime que l'élément d'aide correspond au montant total de 265 millions d'EUR.

⁽⁹³⁾ Voir considérants 80 à 97.

⁽⁹⁴⁾ Au total, les quatre grandes banques (qui ont une garantie de participation au conseil et deux voix chacune) n'ont besoin que de cinq autres représentants pour obtenir la majorité (13 voix).

⁽⁹⁵⁾ Voir l'arrêt *Land Burgenland e.a./Commission*, C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P, EU:C:2013:682, point 52.

- (161) En ce qui concerne la mesure n° 2, la garantie de 35 millions d'EUR a été accordée pour une période maximale de trois ans afin de couvrir le risque de crédit associé à certaines expositions de Tercas envers [...]. Conformément à la communication de la Commission relative aux aides d'État sous forme de garanties ⁽⁹⁶⁾, l'élément d'aide devrait être calculé comme l'équivalent-subvention brut de la différence entre la commission que le bénéficiaire aurait payée à un opérateur du marché pour obtenir la garantie et la commission effectivement payée pour cette même garantie durant la période effective de bénéfice.
- (162) La Commission ne dispose pas d'informations au sujet de la commission qu'un opérateur de marché aurait demandée pour assurer l'exposition de crédit envers [...] ni au sujet de la qualité du crédit de [...]. Toutefois, vu que l'exposition n'était pas détériorée à ce moment et que l'emprunt a été remboursé dans les délais impartis, et en tenant compte des montants d'aide beaucoup plus significatifs fournis à travers les mesures n°s 1 et 3, la Commission estime qu'il est suffisant de choisir la limite inférieure pour l'estimation du montant d'aide.
- (163) Cette limite inférieure peut être établie en prenant comme référence la moyenne des valeurs des contrats d'échange sur risque de crédit [*credit default swap*, ci-après «CDS» ⁽⁹⁷⁾] de la durée de trois ans au moment de l'octroi de l'aide pour les principales entreprises non financières avec échanges actifs de CDS. La moyenne correspond à 53 points de base ⁽⁹⁸⁾. Considérant que la garantie couvrait 35 millions d'EUR d'expositions et a eu une durée de neuf mois seulement, la valeur de remboursement de la commission de garantie est équivalente à 140 000 EUR. Étant donné que les accords ne prévoyaient pas de commissions en faveur du FITD qui puissent être soustraites à ce montant, la Commission estime que les 140 000 EUR correspondent également à l'élément d'aide.
- (164) En ce qui concerne la mesure n° 3, la Commission observe que, en vertu de la législation italienne, l'exonération fiscale doit être notifiée à la Commission européenne et approuvée par cette dernière. Étant donné que, au moment de l'octroi de la mesure ou par la suite, la Commission européenne n'avait pris aucune décision au sujet de la mesure n° 3, la garantie doit être considérée comme étant appelée. En effet, l'exonération fiscale n'avait pas été notifiée formellement à la Commission, ce qui exclut la possibilité de son application. Dès lors, la Commission n'est pas tenue de considérer cette mesure comme une garantie, mais comme une nouvelle contribution à fond perdu non rémunérée. La Commission estime que l'élément d'aide correspond au montant total de 30 millions d'EUR.

6.1.3. Conclusion sur l'existence de l'aide

- (165) Pour les motifs énoncés aux considérants 149 à 164 ci-dessus, la Commission conclut que la mesure n° 1 (une contribution à fond perdu de 265 millions d'EUR), la mesure n° 2 (une garantie de 35 millions d'EUR destinée à couvrir des expositions de crédit envers [...] avec un élément d'aide de 140 000 EUR) et la mesure n° 3 (une nouvelle contribution à fond perdu de 30 millions d'EUR), pour un total de 295,14 millions d'EUR d'aide d'État, fournis par le FITD, ont conféré à Tercas un avantage sélectif en produisant un effet de distorsion sur la concurrence et en affectant les échanges entre États membres. Cet avantage sélectif a été accordé au moyen de ressources d'État à travers l'intervention du FITD, qui est imputable à l'État pour les motifs exposés aux considérants 112 à 148. L'aide a été accordée le 7 juillet 2014.

6.2. Bénéficiaire

- (166) La Commission rappelle que, sur la base de son évaluation, les trois mesures en cause confèrent toutes un avantage à Tercas. La Commission estime dès lors que les mesures ont favorisé les activités économiques de Tercas en empêchant sa sortie du marché et en permettant la poursuite desdites activités économiques au sein de l'acquéreur, à savoir BPB.
- (167) Afin d'établir si la vente des activités de la banque constitue une aide d'État au bénéfice de l'acquéreur, conformément aux points 79, 80 et 81 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013 et au point 20 de la communication sur la restructuration ⁽⁹⁹⁾, la Commission doit examiner si certains critères spécifiques sont satisfaits, en vérifiant notamment si: i) le processus de vente était ouvert, inconditionnel et non discriminatoire, ii) la vente s'est faite aux conditions du marché et iii) l'établissement de crédit ou l'État s'est efforcé de fixer le prix de vente le plus élevé possible pour les actifs et le passif en cause.

⁽⁹⁶⁾ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (JO C 155 du 20.6.2008, p. 10).

⁽⁹⁷⁾ Un CDS est un type particulier de swap qui a pour fonction de transférer l'exposition de crédit de produits financiers entre deux ou plusieurs parties. L'acquéreur d'un CDS effectue une série de paiements au vendeur et obtient en échange un remboursement en cas d'insolvabilité du débiteur sous-jacent.

⁽⁹⁸⁾ Les valeurs moyennes des CDS d'une durée de trois ans de ENI, ENEL, Telecom Italia et Atlantia se réfèrent au 1^{er} juillet 2014.

⁽⁹⁹⁾ Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État («communication sur la restructuration»).

- (168) Conformément aux considérations qu'elle a formulées dans la décision d'ouverture, la Commission ne dispose pas de preuves lui permettant de conclure que: i) le processus n'était pas ouvert, inconditionnel et non discriminatoire, ii) la vente ne s'est pas faite aux conditions du marché, et iii) les autorités italiennes ne se sont pas efforcées de fixer le prix de vente le plus élevé possible pour Tercas.
- (169) La Commission conclut dès lors que l'unique bénéficiaire de la mesure d'aide est Tercas et que la présence d'une aide au bénéfice de l'acquéreur, à savoir BPB, peut être exclue.

7. LÉGALITÉ DE L'AIDE

- (170) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures reconnues constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et qu'elles ont été accordées en violation des obligations de notification et de suspension prévues à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. La Commission estime dès lors que les mesures accordées à Tercas constituent une aide d'État illégale.

8. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

8.1. Base juridique de l'appréciation de la compatibilité

- (171) L'Italie n'a pas affirmé que les mesures sont compatibles avec le marché intérieur. Aucune des dispositions de l'article 107, paragraphe 2, du TFUE n'est applicable à ces mesures. De la même manière, les points a) et d) de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE sont de toute évidence non applicables à ces mesures, alors que les critères de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE sont plus restrictifs par rapport à ceux appliqués actuellement par la Commission aux établissements financiers en difficulté, conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE. Pour cette raison, la Commission examinera la compatibilité de l'intervention du FITD seulement sur la base de cette dernière disposition.
- (172) L'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE confère à la Commission le pouvoir de décider qu'une aide est compatible avec le marché intérieur si elle vise à «remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre». La Commission est consciente que la crise financière mondiale peut gravement perturber l'économie d'un État membre et que des mesures d'aide aux banques peuvent être appropriées pour remédier à cette perturbation. Cette orientation a été précisée et développée par la suite dans les communications sur la crise ⁽¹⁰⁰⁾, et confirmée à nouveau dans la communication concernant le secteur bancaire de 2013, où la Commission indique les motifs pour lesquels elle estime que les conditions de l'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE continuent d'être remplies.
- (173) Pour être compatible au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, une aide doit être conforme aux principes généraux sous-tendant la compatibilité tels que visés à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, considérés à la lumière des objectifs généraux du traité lui-même. Dès lors, sur la base de la pratique décisionnelle ⁽¹⁰¹⁾ de la Commission, toutes les aides ou régimes d'aides doivent satisfaire les conditions suivantes: i) adéquation, ii) nécessité et iii) proportionnalité.
- (174) La communication concernant le secteur bancaire de 2013 s'applique aux aides d'État accordées à partir du 1^{er} août 2013. L'intervention du FITD a été autorisée par la BI le 7 juillet 2014.
- (175) Afin de déterminer la compatibilité de l'intervention avec les communications pertinentes sur la crise, la Commission examinera les aides accordées par les trois mesures comme suit:
- 1) mesure n° 1: la contribution à fond perdu de 265 millions d'EUR sera traitée comme une recapitalisation aux fins de l'appréciation sur la base de la communication concernant le secteur bancaire de 2013 et de la communication sur la restructuration, malgré les différences par rapport à une mesure de recapitalisation normale, dans la mesure où l'autorité qui a accordé l'aide n'a pas acquis de droits et où aucune rémunération n'a été payée;

⁽¹⁰⁰⁾ Communication de la Commission sur la recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation de laide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence («communication sur la recapitalisation») (JO C 10 du 15.1.2009, p. 2); communication sur la restructuration; communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière («communication prorogation de 2011») (JO C 356 du 6.12.2011, p. 7), et la communication concernant le secteur bancaire de 2013.

⁽¹⁰¹⁾ Voir décision de la Commission du 6 septembre 2013 relative à laide d'État SA.37314 «Aide au sauvetage en faveur de Probanka» (JO C 314 du 29.10.2013, p. 1) et décision de la Commission du 6 septembre 2013 relative à l'aide d'État SA.37315 «Aide au sauvetage en faveur de Factor Banka» (JO C 314 du 29.10.2013, p. 2).

- 2) mesure n° 2: la garantie de 35 millions d'EUR, ayant pour finalité la couverture du risque de crédit associé à certaines expositions de Tercas envers [...] et contenant un élément d'aide de 140 000 EUR, possède les caractéristiques pour être évaluée comme aide à la restructuration de Tercas au sens de la communication sur les actifs dépréciés ⁽¹⁰²⁾, ainsi que pour être appréciée sur la base de la communication concernant le secteur bancaire de 2013 et de la communication sur la restructuration;
- 3) mesure n° 3: puisque la Commission n'a adopté aucune décision au sujet de l'exonération fiscale, la garantie de 30 millions d'EUR sera examinée comme une aide supplémentaire réalisée au moyen d'une contribution à fond perdu. La mesure doit dès lors être traitée comme une recapitalisation devant être appréciée de la même manière que la mesure n° 1.
- (176) Sur la base de ce qui est exposé ci-dessus, la Commission appréciera tout d'abord la compatibilité de la mesure n° 2 avec le marché intérieur sur la base de la communication sur les actifs dépréciés et, ensuite, elle procédera à une appréciation combinée des trois mesures en fonction de la communication concernant le secteur bancaire de 2013 et de la communication sur la restructuration.

8.2. Compatibilité de la mesure n° 2 avec la communication sur les actifs dépréciés

- (177) La mesure n° 2 doit être évaluée sur la base des critères énumérés dans la communication sur les actifs dépréciés, dans la mesure où elle a comme finalité de «libérer la banque bénéficiaire de la nécessité d'enregistrer soit une perte soit une réserve pour perte prévisible sur ses actifs dépréciés (ou de l'indemniser en conséquence)». Ces critères de compatibilité comprennent: i) l'éligibilité des actifs; ii) la transparence et l'information au sujet de la dépréciation des actifs; iii) la gestion des actifs; iv) une méthode d'évaluation des actifs à la fois correcte et cohérente; et v) la justesse de la rémunération et de la répartition des charges.

8.2.1. Éligibilité des actifs

- (178) En ce qui concerne l'éligibilité des actifs, la communication sur les actifs dépréciés énonce à la section 5.4 que le sauvetage des actifs nécessite une identification claire des actifs dépréciés et l'application de certaines limites en matière d'éligibilité afin de garantir la compatibilité.
- (179) Bien que la communication sur les actifs dépréciés considère comme des actifs éligibles ceux qui ont provoqué la crise financière, elle prévoit également la possibilité «d'étendre l'éligibilité aux mesures de sauvetage à des catégories d'actifs bien définies correspondant à la menace systémique, pour autant que ce soit dûment justifié et sans restrictions quantitatives». Le point 35 de la communication sur les actifs dépréciés affirme également que les actifs qui ne peuvent pas être actuellement considérés comme dépréciés ne devraient pas être admis au bénéfice d'un plan de sauvetage.
- (180) Dans l'affaire examinée, un rapport du FITD de juillet 2014 indique que les expositions visées à la mesure n° 2 concernent des emprunts performants mais problématiques. Les emprunts performants ne sont pas éligibles sur la base des critères établis dans la section 5.4 de la communication sur les actifs dépréciés. Sur cette base, la Commission conclut que la mesure n° 2 ne satisfait pas les critères d'éligibilité des actifs établis dans la communication sur les actifs dépréciés.

8.2.2. Transparence et information, gestion et évaluation

- (181) Conformément à la section 5.1 de la communication sur les actifs dépréciés, la Commission demande la transparence totale et la transmission d'une information complète ex ante sur les dépréciations d'actifs auxquelles s'appliqueront les mesures d'aide. Cependant, la Commission n'a reçu aucun type d'information, ni sur les expositions en question, ni sur la société sous-jacente.
- (182) De plus, ni l'État membre ni aucune des parties intéressées n'ont fourni une évaluation sur les actifs dépréciés, comme demandé dans la section 5.5 de la communication sur les actifs dépréciés, et il n'existe aucune information disponible permettant à la Commission de présumer que, conformément à la section 5.6 de cette même communication, les actifs étaient dûment séparés au niveau fonctionnel et au niveau organisationnel.

⁽¹⁰²⁾ Communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté (JO C 72 du 26.3.2009, p. 1).

- (183) La Commission conclut dès lors que les critères relatifs à la transparence et aux informations n'ont pas été satisfaits et qu'en outre, les preuves sur la base desquelles il peut être conclu au respect des critères relatifs à la gestion et à l'évaluation font défaut.

8.2.3. Répartition des charges et rémunération

- (184) En ce qui concerne la rémunération, la section 5.2 de la communication sur les actifs dépréciés rappelle le principe général selon lequel les banques devraient, dans toute la mesure du possible, supporter les pertes liées aux actifs dépréciés et assurer une rémunération correcte, de façon à garantir l'équivalence de la responsabilité de l'actionnaire et de la répartition des charges.
- (185) Comme cela a été décrit aux considérants 195 à 212, des mesures adéquates de répartition des charges n'ont pas été mises en œuvre. De plus, la Commission observe qu'aucune rémunération n'était prévue pour la garantie liée à l'exposition envers [...].
- (186) Sur la base de ce qui précède, la Commission conclut que la mesure n° 2 ne remplit aucun des critères cumulatifs définis dans la communication sur les actifs dépréciés. Par conséquent, cette mesure ne peut être considérée comme étant compatible avec le marché intérieur.

8.3. Compatibilité des mesures n°s 1, 2 et 3 avec la communication concernant le secteur bancaire de 2013 et la communication sur la restructuration

- (187) En ce qui concerne les mesures n°s 1 et 3, leur forme juridique est celle de la subvention à fond perdu, à savoir une contribution en espèces qui ne prévoit en échange aucune contrepartie (sous forme de propriété ou de rémunération). Les critères de compatibilité fixés par la communication concernant le secteur bancaire de 2013 n'envisagent pas une subvention en tant que telle.
- (188) La seule forme d'aide similaire à la subvention prévue dans la communication concernant le secteur bancaire de 2013 est l'aide à la recapitalisation. Cependant, la recapitalisation requiert le respect d'une série de critères de compatibilité, à savoir: i) l'existence d'un plan de mobilisation des capitaux qui mentionne toutes les possibilités disponibles pour la banque en question de mobiliser des capitaux auprès de sources privées; ii) un plan de restructuration qui conduise au rétablissement de la viabilité de l'établissement financier; iii) une contribution suffisante du bénéficiaire, y compris la contribution maximale possible des détenteurs des instruments de capital et de dette subordonnée (répartition des charges); et iv) des mesures suffisantes visant à limiter la distorsion de la concurrence. Même si l'administrateur spécial de Tercas a peut-être mis en place un plan de mobilisation de capitaux (voir considérant 15), la Commission n'a reçu aucune preuve attestant le respect des critères de compatibilité mentionnés au présent considérant.
- (189) Concrètement, les contributions à fond perdu prévues par les mesures n°s 1 et 3 ont été versées pour ramener à zéro les fonds propres négatifs de Tercas avant que BPB n'en reprenne l'activité. Dans le passé, la Commission a approuvé des opérations similaires et les a reconnues compatibles avec le marché intérieur, mais elle l'a fait uniquement à titre d'aide pour faciliter la résolution ou à titre d'aide pour soutenir la liquidation ordonnée d'une banque ⁽¹⁰³⁾. Dès lors que l'Italie a affirmé clairement que, parmi les mesures d'aide en faveur de Tercas, il n'y a eu aucune application de régimes de résolution ou de liquidation, la Commission ne peut appliquer ce raisonnement au cas de Tercas. La Commission doit donc qualifier la mesure en tant qu'aide à la recapitalisation.
- (190) La mesure n° 2 a été établie pour protéger Tercas de pertes possibles découlant de son exposition envers [...]. Elle est par conséquent assimilable, en tant que telle, à une aide à la recapitalisation pour la restructuration de Tercas. Indépendamment de sa conformité à la communication sur les actifs dépréciés, la mesure n° 2 devrait, pour être déclarée compatible, être également conforme à la communication concernant le secteur bancaire de 2013 et à la communication sur la restructuration. En outre, il ne serait pas possible d'examiner les mesures n°s 1 et 3 à la lumière de ces communications sans prendre en considération la mesure n° 2.

⁽¹⁰³⁾ Décision relative à l'affaire SA.39250 (2014/N) — Portugal — Résolution relative à Banco Espírito Santo, SA; décision de la Commission du 16 avril 2015 relative à l'affaire SA.41503 (2015/N) — Grèce — Résolution relative à la banque Panellinia par transfert à la banque Piraeus (JO C 325 du 2.10.2015, p. 1); décision de la Commission du 2 juillet 2015 relative à l'affaire SA.41924 (2015/N) — Italie — Résolution (par liquidation) relative à Banca Romagna Cooperativa (JO C 369 du 6.11.2015, p. 1).

8.3.1. Rétablissement de la viabilité à long terme

- (191) La communication concernant le secteur bancaire de 2013 requiert à la fois un plan de mobilisation de capitaux, destiné à assurer que toutes les sources possibles de capitaux privés soient sollicitées avant de demander une aide d'État, et un plan de restructuration, visant à démontrer le rétablissement de la viabilité à long terme. La viabilité à long terme est atteinte quand une banque est en mesure d'entrer en compétition sur le marché des capitaux avec ses propres ressources, en se conformant aux obligations réglementaires pertinentes. Pour opérer de cette manière, une banque doit être capable de couvrir l'ensemble de ses coûts et de fournir un rendement du capital adéquat, eu égard au profil de risque de la banque. Conformément au point 17 de la communication sur la restructuration, la viabilité peut être obtenue également en optant pour la vente de la banque.
- (192) Les parties intéressées estiment que l'administrateur spécial a mis en œuvre des activités destinées à remédier aux carences organisationnelles et du système des contrôles internes de Tercas. BPB affirme en outre que les éléments structurels du plan d'assainissement ont été développés au sein de son plan industriel 2015-2019.
- (193) La Commission fait observer qu'elle n'a reçu aucun plan de restructuration ou de redressement faisant état d'un rétablissement de la viabilité à long terme, en dépit de la demande formelle d'envoi d'un tel plan adressée à l'Italie.
- (194) La Commission reconnaît la possibilité de prendre en considération des plans de restructuration transmis après la réalisation d'une mesure de recapitalisation. La communication concernant le secteur bancaire de 2013 prévoit cette possibilité en particulier dans le cas où l'aide a été notifiée et mise en œuvre comme aide au sauvetage subordonnée à des conditions sévères. Cependant, vu que pas même une mesure de sauvetage n'a été notifiée, et compte tenu des informations disponibles, en particulier de l'absence d'un plan de restructuration, la Commission n'est pas en mesure de considérer comme rempli le critère du rétablissement de la viabilité à long terme prouvé par la présence d'un plan de restructuration détaillé.

8.3.2. Aides limitées au minimum nécessaire et répartition des charges

- (195) La communication sur la restructuration, complétée par la communication concernant le secteur bancaire de 2013, indique la nécessité que le bénéficiaire fournisse une contribution adéquate pour limiter au minimum nécessaire les aides et pour limiter les distorsions de la concurrence et l'aléa moral. À cette fin, elle prévoit que: i) tant les coûts de restructuration que le montant des aides soient limités; et ii) la répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés soit la plus large possible.
- (196) Conformément au point 29 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013, la Commission ne peut autoriser les mesures d'aide qu'une fois que l'État membre concerné a démontré que toutes les mesures visant à limiter cette aide au minimum nécessaire ont été exploitées autant que possible. À cette fin, les États membres sont invités à présenter un plan de mobilisation de capitaux avant le plan de restructuration ou peuvent l'inclure dans ce dernier.
- (197) En vertu du point 44 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013, «les titres de créance subordonnés doivent être convertis ou faire l'objet d'une réduction de valeur, en principe avant l'octroi d'une aide d'État. Les aides d'État ne peuvent être octroyées qu'une fois que les fonds propres, les titres hybrides et les titres de créance subordonnés ont pleinement contribué à compenser les pertes éventuelles».
- (198) Selon le point 47 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013, il convient d'empêcher les sorties de capitaux le plus tôt possible, afin de limiter les aides au minimum nécessaire.
- (199) Conformément au point 52 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013, la Commission autorise les aides au sauvetage sous la forme de mesures de recapitalisation (en acceptant la présentation d'un plan de restructuration après la mise en œuvre de la mesure) seulement si les mesures de sauvetage n'empêchent pas le respect des exigences concernant la répartition des charges énoncées dans cette même communication.
- (200) La Commission observe que le capital actionnaire de Tercas a intégralement fait l'objet d'une réduction de valeur.
- (201) Cependant, 189 millions d'EUR (au 31 mars 2014) d'emprunts subordonnés sur base consolidée (y compris la filiale Caripe) auraient dû être convertis ou faire l'objet d'une réduction de valeur conformément aux critères

établis dans la communication concernant le secteur bancaire de 2013 afin de réduire les fonds propres négatifs et de limiter au minimum nécessaire le montant des aides. La Commission observe qu'aucune des conversions ou réductions de valeur susmentionnées n'a été exécutée et que, d'après les informations fournies par Tercas, la dette subordonnée émise par la société holding, d'un montant de 36 millions d'EUR, est venue à échéance et a été remboursée en décembre 2014. La Commission ne dispose pas d'informations concernant l'échéance et le remboursement de la dette subordonnée émise par Caripe.

- (202) La Commission estime que la sortie de capitaux liée à l'échéance de cette dette subordonnée et le paiement subséquent enfreignent substantiellement les conditions auxquelles les aides à la recapitalisation peuvent s'avérer compatibles en vertu de la communication concernant le secteur bancaire de 2013.
- (203) Les parties intéressées affirment que l'alternative du renflouement interne de la dette subordonnée n'était pas praticable juridiquement dans le cadre de la législation italienne et que la dette ne peut être réduite de valeur qu'en cas de liquidation forcée. La communication concernant le secteur bancaire de 2013 établit les éléments, dont le critère du renflouement interne, auxquels la Commission aura recours pour déterminer si l'aide d'État est compatible avec le marché intérieur. La Commission fait observer qu'une telle répartition des charges est possible en cas de liquidation, comme il ressort clairement du contexte à l'origine de la décision adoptée dans l'affaire Banca Romagna ⁽¹⁰⁴⁾, où l'aide accordée par l'Italie a été approuvée et les critères sur la répartition des charges en relation avec la dette subordonnée ont été respectés.
- (204) Bien que les parties intéressées fassent référence au point 42 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013, la Commission remarque que ce point 42 se réfère aux détenteurs de créances privilégiées, et non de dettes subordonnées.
- (205) Les parties intéressées indiquent comme référence également le point 45 de cette même communication, qui permet de déroger au principe général de conversion ou de réduction de valeur des dettes subordonnées lorsque la mise en œuvre de telles mesures risque de mettre en péril la stabilité financière ou de déboucher sur des résultats disproportionnés.
- (206) La Commission observe que la répartition des charges par les détenteurs de la dette subordonnée a été appliquée en Slovaquie à une partie importante du système bancaire tout entier de l'État membre, dans le respect de la communication concernant le secteur bancaire de 2013 ⁽¹⁰⁵⁾, et au Portugal, à la troisième plus grande banque du pays ⁽¹⁰⁶⁾. Cette répartition a été appliquée dans une vaste mesure également au système bancaire espagnol avant l'adoption de la communication concernant le secteur bancaire de 2013, sans mettre en péril la stabilité financière, et sans résultats disproportionnés. La Commission ne peut dès lors pas reconnaître qu'un tel risque soit présent, compte tenu de la taille réduite de Tercas. Les seuls cas où la Commission a admis une dérogation à la répartition normale des charges en raison de résultats disproportionnés ne sont pas pertinents en l'espèce ⁽¹⁰⁷⁾.
- (207) La Commission conclut dès lors que les détenteurs d'instruments de dette subordonnée n'ont pas contribué dans la mesure la plus large possible et que l'intervention du FITD n'est pas conforme à l'un des éléments fondamentaux de la communication concernant le secteur bancaire de 2013.
- (208) Dans les observations transmises, le FITD affirme que l'opération de restructuration a comporté une recapitalisation complète de Tercas, mise en œuvre au moyen de l'intervention de BPB, qui a contribué à l'augmentation de capital en mobilisant des capitaux sur le marché. D'autre part, le point 34 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013 prévoit que les États membres doivent déterminer le déficit résiduel de fonds propres qu'il convient de couvrir au moyen d'une aide d'État après avoir présenté le plan de mobilisation de capitaux. Cependant, comme cela est reconnu dans la documentation transmise par BPB et Tercas, la recapitalisation par BPB était subordonnée au fait que les fonds propres négatifs étaient couverts par le FITD avant la recapitalisation par BPB.

⁽¹⁰⁴⁾ Voir note 103.

⁽¹⁰⁵⁾ Décision de la Commission du 18 décembre 2013 relative à l'affaire SA.35709 (2013/N) — Slovaquie — Restructuration de Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (NKBM) (JO C 120 du 23.4.2014, p. 1); décision 2014/535/UE de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'aide d'État SA.33229 (2012/C) — (ex 2011/N) — Restructuration de NLB — Slovaquie que la Slovaquie entend mettre en œuvre en faveur de Nova Ljubljanska banka d.d. (JO L 246 du 21.8.2014, p. 28); décision de la Commission du 18 décembre 2013 relative à l'affaire SA.37690 (13/N) — Slovaquie — Aide au sauvetage en faveur d'Abanka d.d. (JO C 37 du 7.2.2014, p. 1); décision de la Commission du 18 décembre 2013 relative à l'affaire SA.37642 (13/N) — Slovaquie — Liquidation ordonnée de Probanka d.d. (JO C 69 du 7.3.2014, p. 1), et décision de la Commission du 18 décembre 2013 relative à l'affaire SA.37643 (2013/N) — Slovaquie — Liquidation ordonnée de Factor banka (JO C 69 du 7.3.2014, p. 1).

⁽¹⁰⁶⁾ Décision relative à l'affaire SA.39250 (2014/N) — Portugal — Résolution relative à Banco Espírito Santo SA.

⁽¹⁰⁷⁾ La situation de l'affaire relative à Tercas n'est pas comparable à la décision Eurobank, dans laquelle la Commission a admis le critère des résultats disproportionnés concernant un cas où l'État a garanti entièrement une mesure de recapitalisation sans devoir fournir finalement aucun capital, puisque la totalité du capital a été obtenue auprès de sources privées. Décision 2014/885/UE de la Commission du 29 avril 2014 concernant l'aide d'État SA.34825 (2012/C), SA.34825 (2014/NN), SA.36006 (2013/NN), SA.34488 (2012/C) (ex 2012/NN), SA.31155 (2013/C) (2013/NN) (ex 2010/N) mise à exécution par la Grèce en faveur d'Eurobank Group et relative à la recapitalisation et la restructuration d'Eurobank Ergasias SA; l'aide à la restructuration en faveur de Proton bank consistant en la création et la capitalisation de Nea Proton et une recapitalisation supplémentaire de Nea Proton Bank par le Fonds hellénique de stabilité financière; la résolution de la défaillance de Hellenic Postbank consistant en la création d'une banque-relais (JO L 357 du 12.12.2014, p. 112).

- (209) BPB et Tercas affirment en outre que l'intervention était limitée au minimum nécessaire pour la réalisation de son objectif, à savoir la viabilité à long terme de Tercas. Elles argumentent leur position comme suit: 1) la contribution du FITD est conforme au critère du moindre coût prévu par les statuts du FITD, 2) il s'agissait de la seule alternative praticable eu égard à la détérioration de la situation de Tercas et à la nécessité de trouver un acquéreur et 3) le FITD n'a contribué que partiellement à la compensation des fonds propres négatifs et au rétablissement des ratios de fonds propres minimum: en l'occurrence, il a contribué à hauteur de 265 millions d'EUR (par rapport aux 495 millions d'EUR nécessaires).
- (210) À ce propos, la Commission rappelle que le critère du moindre coût, tel que prévu par les statuts du FITD, est sans importance aux fins de l'appréciation de la compatibilité des mesures. Concernant la compatibilité, la seule analyse pertinente dans le présent contexte est celle qui tend à déterminer si l'aide d'État est suffisante pour rétablir la viabilité à long terme de l'établissement financier en cause et est limitée au minimum nécessaire, avec des distorsions de la concurrence suffisamment limitées. L'affirmation selon laquelle l'aide accordée était inférieure au montant demandé pour satisfaire les exigences en matière de fonds propres ne prouve pas que l'aide était limitée au minimum nécessaire.
- (211) Comme indiqué au considérant 194, sur la base des informations fournies, la Commission n'est pas certaine du fait que l'aide était effectivement suffisante pour rétablir la viabilité. De plus, l'aide n'était, de toute évidence, pas limitée au minimum nécessaire dans la mesure où le renflouement interne des emprunts subordonnés n'a pas eu lieu.
- (212) Il convient aussi d'ajouter que, si l'intervention du FITD avait été mise en œuvre dans le respect de l'approche prévue par la communication concernant le secteur bancaire de 2013, les coûts à charge du FITD auraient pu être encore réduits par une réduction de valeur comptable intégrant la dette subordonnée de 169 millions d'EUR (88 millions d'EUR pour Tercas-Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo SpA et 81 millions d'EUR pour Caripe), avec, en conséquence, une réduction significative de coût à charge de l'État membre. Une telle réduction de valeur aurait été juridiquement admissible en cas de liquidation ⁽¹⁰⁸⁾.

8.3.3. Mesures visant à limiter la distorsion de la concurrence

- (213) Enfin, la section 4 de la communication sur la restructuration établit que la restructuration d'un établissement financier devrait contenir des mesures qui limitent la distorsion de la concurrence. Ces mesures doivent être conçues «à la carte» afin de remédier aux distorsions sur les marchés où la banque bénéficiaire exerce des activités à la suite de sa restructuration.
- (214) Le point 34 de la communication sur les restructurations prévoit que la fixation d'une rémunération adéquate du capital public compte parmi les mesures les plus appropriées pour limiter les distorsions de concurrence, en ce qu'elle permet de limiter le montant de l'aide.
- (215) Pour l'ensemble des trois mesures, la Commission prend acte de l'absence totale de tout élément comportant une rémunération associée à la contribution du FITD, ou une commission relative à la garantie, ainsi que de l'absence de tout type d'acquisition de droits (ou d'actions ordinaires) ou de participations à d'éventuelles recettes futures. Il n'y avait même pas de mécanisme de recouvrement permettant de récupérer l'aide fournie à Tercas après le rétablissement de la viabilité.
- (216) Le FITD affirme que, dans le cas des interventions destinées à couvrir les fonds propres négatifs, pour permettre l'acquisition d'une entreprise défaillante par d'autres entités, il est normal de ne pas prévoir une rémunération. La Commission observe que ces interventions correspondent à l'octroi d'une assistance qui a eu comme effet immédiat le fait que Tercas ne soit pas sortie du marché, contrairement à ce qui se serait passé en l'absence de cette aide. Pour cette raison, de telles interventions doivent être considérées comme une importante distorsion de la concurrence. Dès lors, comme indiqué au considérant 189, la Commission considère que ces mesures sont compatibles avec le marché intérieur seulement si l'aide est accordée au moment de la résolution ou afin de soutenir une liquidation ordonnée.
- (217) Le FITD a observé que, par le passé, la Commission a admis un niveau bas ou même l'absence de rémunération, par exemple dans les affaires Banco de Valencia (BVA) ⁽¹⁰⁹⁾, Banco Portugues de Negocios (BPN) ⁽¹¹⁰⁾ ou Banco CAM ⁽¹¹¹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Voir note 103.

⁽¹⁰⁹⁾ Décision de la Commission du 28 novembre 2012 relative à l'affaire SA.34053 (12/N) — Espagne — Recapitalisation et restructuration de Banco de Valencia SA (JO C 75 du 14.3.2013, p. 1).

⁽¹¹⁰⁾ Décision 2012/660/UE de la Commission du 27 mars 2012 concernant les mesures SA.26909 (2011/C) prises par le Portugal dans le contexte de la restructuration de Banco Português de Negócios (BPN) (JO L 301 du 30.10.2012, p. 1).

⁽¹¹¹⁾ Décision de la Commission du 29 juin 2010 relative à l'affaire NN 61/09 (61/N) — Espagne — Sauvetage et restructuration de Caja Castilla-La Mancha (JO C 289 du 26.10.2010, p. 1).

- (218) À ce propos, la Commission rappelle que toutes ces décisions — dans la mesure où l'autorisation n'a pas été accordée pour des aides à la résolution ou à la liquidation ordonnée (considérant 189) — ont été prises avant l'entrée en vigueur de la communication concernant le secteur bancaire de 2013.
- (219) De plus, la Commission fait observer, sur le fond, que dans les trois affaires invoquées par les parties intéressées, des mesures particulièrement approfondies ont été mises en œuvre, en conformité avec les exigences de la communication sur la restructuration. Dans ces trois affaires, ces mesures ont entraîné le retrait du marché de la banque et de sa marque. En outre, la réduction des activités économiques a été particulièrement significative dans chacune de ces affaires (environ 50 % de réduction en termes de quantité de filiales et environ 35 % en termes d'effectifs pour CAM, environ 90 % de réduction en termes de filiales et environ 50 % en termes d'effectifs pour BVA, 65 % de réduction au niveau du bilan et fermeture de toutes les branches d'activité sauf les services de détail pour BPN).
- (220) La Commission rappelle que, en ce qui concerne Tercas, les filiales et les effectifs seront en revanche réduits d'environ [...] % chacun, tandis que tous les secteurs d'activité resteront opérationnels. De plus, la marque de Tercas continue d'exister et les activités économiques continuent d'être exercées dans le secteur d'affaires précédemment occupé.
- (221) Sur cette base, la Commission conclut que, contrairement à ce qu'affirment le FITD, BPB et Tercas, la réorganisation de Tercas n'atteint pas l'étendue des exemples cités par eux et ne justifie pas l'absence complète de rémunération pour les mesures.
- (222) Le FITD affirme en outre que l'incidence de l'opération sur le marché est limitée en elle-même, eu égard à la taille et à la portée géographique réduites des activités de Tercas, qui opère principalement dans la région des Abruzzes.
- (223) Cependant, sur la base des statistiques de la BI disponibles à la fin de 2014, 12 banques étaient actives dans la région des Abruzzes, dont au moins un grand établissement financier européen. Étant donné que Tercas est active dans le secteur financier, avec 163 filiales dans la région des Abruzzes en 2011, et qu'elle est en concurrence avec une série d'autres établissements financiers européens qui disposent de filiales dans la même région, tout avantage octroyé comporterait une distorsion potentielle de la concurrence.
- (224) Vu l'absence de rémunération pour l'intervention du FITD et la réduction relativement modérée de l'activité économique de Tercas, en combinaison avec le maintien de la marque Tercas, la Commission considère que des garanties suffisantes pour limiter les distorsions potentielles de la concurrence ne sont pas mises en œuvre.

8.4. Conclusion concernant la compatibilité avec le marché intérieur

- (225) En résumé, la Commission n'est en mesure de relever aucun motif pour déclarer que les trois mesures sont compatibles avec le marché intérieur.
- (226) En particulier, la documentation transmise prouve que les mesures ne prévoient pas la répartition des charges requise conformément à la communication concernant le secteur bancaire de 2013 et ne remplissent pas les critères combinés nécessaires aux fins de la compatibilité de l'aide à la restructuration, à savoir le rétablissement de la viabilité à long terme, la limitation de l'aide au minimum nécessaire et l'adoption de mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence.

9. RÉCUPÉRATION

- (227) Selon le traité et la jurisprudence constante de la Cour, la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ⁽¹¹²⁾. Toujours selon la jurisprudence constante de la Cour, l'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise au rétablissement de la situation antérieure ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹²⁾ Voir arrêt Commission/Allemagne, 70/72, EU:C:1973:87, point 13.

⁽¹¹³⁾ Voir arrêt Espagne/Commission, C-278/92, C-279/92 et C-280/92, EU:C:1994:325, point 75.

- (228) La Cour a décidé à ce sujet que cet objectif est atteint quand le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés à titre d'aides illégales, perdant donc l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽¹¹⁴⁾.
- (229) En conformité avec la jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ⁽¹¹⁵⁾ énonce qu'«en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire» et que «la Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit de l'Union».
- (230) Ni l'Italie, ni les autres parties intéressées n'ont formellement demandé que la récupération ne soit pas exigée au motif qu'elle est contraire à un principe général du droit de l'Union. Toutefois, à la lumière des échanges d'informations qu'elle a eus avec l'Italie et les autres parties intéressées, la Commission juge opportun d'analyser si, en l'espèce, un ordre de recouvrement serait contraire aux principes généraux du droit de l'Union.
- (231) À la lumière de la référence aux interventions des systèmes de garantie des dépôts visées au point 63 de la communication concernant le secteur bancaire et de la pratique décisionnelle passée de la Commission ⁽¹¹⁶⁾, aucune banque et aucun État membre n'auraient pu, en juin 2014, s'appuyer sur l'hypothèse que les interventions des systèmes de garantie des dépôts puissent ne pas être considérées comme des aides d'État. De plus, aucun bénéficiaire d'aides illégales ne peut nourrir la moindre attente légitime quant à la légalité des aides avant que la Commission n'ait adopté une décision finale sur la question, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (232) De même, la Commission apprécie en principe la compatibilité des mesures d'aide sur la base des critères valables à la date à laquelle elle adopte la décision. Les critères de compatibilité exposés dans la communication concernant le secteur bancaire de 2013 ont commencé à être d'application à compter du 1^{er} août 2013, soit 11 mois avant l'octroi des mesures. Dès lors, il ne pouvait y avoir de problèmes de sécurité juridique imputables au fait que la communication concernant le secteur bancaire de 2013 eût été récemment adoptée.
- (233) La Commission observe en outre que la récupération représente la conséquence normale des décisions négatives en cas d'aides illégales et, comme telle, elle ne saurait être considérée comme une mesure disproportionnée.
- (234) La jurisprudence des juridictions de l'Union a en outre rigoureusement défini les cas dans lesquels un État membre peut se voir reconnaître l'impossibilité absolue d'exécuter un ordre de récupération. En particulier, dans le cas où il est décidé de récupérer les aides, les difficultés financières auxquelles devrait faire face le bénéficiaire des aides ne rendent pas impossible la récupération. La Commission conclut dès lors que l'impossibilité de procéder à la récupération ne peut être invoquée en l'espèce.
- (235) Par conséquent, puisque les mesures examinées ont été mises en œuvre en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et doivent être considérées comme des aides illégales et incompatibles, et puisque la récupération n'apparaît contraire à aucun principe général du droit de l'Union, il est nécessaire de procéder à la récupération afin de rétablir la situation qui prévalait sur le marché avant l'octroi des mesures. La récupération concerne la période pendant laquelle un avantage a été procuré au bénéficiaire, c'est-à-dire entre le moment de la mise à disposition de l'aide au bénéficiaire et de sa récupération réelle; les montants à récupérer englobent les intérêts dus jusqu'au remboursement effectif. En l'espèce, la date à laquelle l'aide a été mise à disposition de l'entreprise est, en ce qui concerne la mesure n° 1, la date du versement de la contribution et, en ce qui concerne les mesures n°s 2 et 3, la date de constitution de la garantie.

10. CONCLUSION

- (236) La Commission conclut que l'Italie a adopté illégalement la mesure n° 1, une contribution à fond perdu de 265 millions d'EUR, la mesure n° 2, une garantie de 35 millions d'EUR destinée à couvrir des expositions de

⁽¹¹⁴⁾ Voir arrêt Belgique/Commission, C-75/97, EU:C:1999:311, points 64 et 65.

⁽¹¹⁵⁾ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

⁽¹¹⁶⁾ Voir décision relative à l'affaire SA.33001 (2011/N) — Danemark — Partie B — Modification du droit des faillites danois relatif aux établissements de crédit, considérants 43 à 49; décision relative à l'affaire SA.34255 (2012/N) — Espagne — Restructuration de CAM et Banco CAM, considérants 76 à 87, et décision relative à l'affaire SA.37425 (2013/N) — Pologne — Régime de liquidation ordonnée des coopératives de crédit, considérants 44 à 53.

crédit envers [...], avec un élément d'aide de 140 000 EUR, et la mesure n° 3, une nouvelle contribution à fond perdu de 30 millions d'EUR, pour un total de 295,14 millions d'EUR d'aides d'État, accordées le 7 juillet 2014 en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les aides illégales et incompatibles doivent donc être récupérées auprès de leur bénéficiaire, Tercas, avec les intérêts afférents,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État accordée à travers l'adoption de la mesure n° 1, une contribution à fond perdu de 265 millions d'EUR, de la mesure n° 2, une garantie de 35 millions d'EUR destinée à couvrir des expositions de crédit envers [...], avec un élément d'aide de 140 000 EUR, et de la mesure n° 3, une nouvelle contribution à fond perdu de 30 millions d'EUR, pour un total de 295,14 millions d'EUR, illégalement accordés par l'Italie en faveur de Tercas, le 7 juillet 2014, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

1. L'Italie procède à la récupération des aides visées à l'article 1^{er} auprès du bénéficiaire.
2. Les sommes à récupérer englobent les intérêts échus à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à leur récupération effective.
3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽¹¹⁷⁾ et au règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission ⁽¹¹⁸⁾ qui modifie le règlement (CE) n° 794/2004.

Article 3

1. La récupération de l'aide visée à l'article 1^{er} est immédiate et effective.
2. L'Italie veille à ce que la présente décision soit exécutée dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 4

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique les informations suivantes à la Commission:
 - a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
 - b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - c) les documents attestant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.

⁽¹¹⁷⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

⁽¹¹⁸⁾ Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

2. L'Italie tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour exécuter la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1^{er}. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants d'aide et d'intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 5

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23 décembre 2015.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission
