

ARRÊT DE LA COUR

13 mai 1997 *

Dans l'affaire C-233/94,

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. Bernd Kloke, Oberregierungsrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, et M^e Hans-Jörg Niemeyer, avocat au barreau de Bruxelles, D — 53107 Bonn,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par M. Johann Schoo, chef de division au service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

et

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^mc Jill Aussant, conseiller juridique, et MM. Klaus Borchers et Jan-Peter Hix, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parties défenderesses,

* Langue de procédure: l'allemand.

soutenus par

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Dimitrios Gouloussis, conseiller juridique, et Ulrich Wölker, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 135, p. 5),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray et L. Sevón, présidents de chambre, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (rapporteur), H. Ragnemalm, M. Wathelet et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 5 novembre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 décembre 1996,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 août 1994, la République fédérale d'Allemagne a, en vertu de l'article 173 du traité CE, demandé l'annulation de la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 135, p. 5, ci-après la « directive »), et, à titre subsidiaire, des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, de la directive.

- 2 La directive a été adoptée sur le fondement de l'article 57, paragraphe 2, première et troisième phrases, du traité CE et conformément à la procédure visée à l'article 189 B du traité. La République fédérale d'Allemagne a voté au Conseil contre son adoption.

- 3 La directive a été précédée par la recommandation 87/63/CEE de la Commission, du 22 décembre 1986, relative à l'instauration, dans la Communauté, de systèmes de garantie des dépôts (JO 1987, L 33, p. 16, ci-après la « recommandation de la Commission »). Aux termes du point 1, sous b), de cette recommandation, les systèmes de garantie des dépôts avaient pour but de protéger les déposants de la totalité des établissements de crédit agréés, y compris les déposants des succursales d'établissements ayant leurs sièges sociaux dans d'autres États membres.

- 4 Estimant que cette recommandation n'avait pas permis d'atteindre complètement le résultat souhaité, la Commission a présenté, le 14 avril 1992, une proposition de directive du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO C 163, p. 6).

5 L'article 3 de la directive dispose:

« 1. Chaque État membre veille à l'instauration et à la reconnaissance officielle sur son territoire d'un ou de plusieurs systèmes de garantie des dépôts. A l'exception des cas envisagés au deuxième alinéa et au paragraphe 4, aucun établissement de crédit agréé dans cet État membre au titre de l'article 3 de la (première) directive (du Conseil 77/780/CEE, du 12 décembre 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 322, p. 30) ne peut accepter de dépôts s'il n'est pas membre de l'un de ces systèmes.

Toutefois, un État membre peut dispenser un établissement de crédit d'adhérer à un système de garantie des dépôts lorsque cet établissement appartient à un système qui protège l'établissement de crédit lui-même et notamment garantit sa liquidité et sa solvabilité, assurant ainsi aux déposants une protection au moins équivalente à celle qu'offre un système de garantie des dépôts et qui, de l'avis des autorités compétentes, remplit les conditions suivantes:

- le système existe et est reconnu officiellement au moment de l'adoption de la présente directive,

- le système a pour objet d'éviter que les dépôts effectués auprès des établissements de crédit relevant de ce système puissent devenir indisponibles et dispose des moyens nécessaires à cet effet,

- le système ne consiste pas en une garantie accordée aux établissements de crédit par l'État membre lui-même ou par ses autorités locales ou régionales,

— le système assure une information des déposants selon les modalités et les conditions définies à l'article 9.

L'État membre qui fait usage de cette faculté en informe la Commission; il communique notamment les caractéristiques de ces systèmes de protection et les établissements de crédit qu'ils couvrent ainsi que les modifications ultérieures aux informations transmises. La Commission en informe le comité consultatif bancaire.

...

4. Lorsque le droit national le permet et avec le consentement exprès des autorités compétentes qui ont délivré l'agrément, un établissement de crédit exclu d'un système de garantie des dépôts peut continuer à accepter des dépôts si, avant son exclusion, il a prévu d'autres mécanismes de garantie assurant aux déposants une protection dont le niveau et l'étendue sont au moins équivalents à ceux qu'offre le système officiellement reconnu. »

6 L'article 4 énonce:

« 1. Les systèmes de garantie des dépôts instaurés et officiellement reconnus dans un État membre conformément à l'article 3 paragraphe 1 couvrent les déposants des succursales créées par des établissements de crédit dans d'autres États membres.

Jusqu'au 31 décembre 1999, ni le niveau ni l'étendue, y compris le pourcentage, de la couverture prévue ne peuvent excéder le niveau et l'étendue maximale de la couverture proposée par le système de garantie correspondant de l'État membre d'accueil sur le territoire de ce dernier.

Avant cette date, la Commission établit un rapport sur la base de l'expérience acquise dans l'application du deuxième alinéa et examine la nécessité de maintenir ces dispositions. Le cas échéant, la Commission présente une proposition de directive au Parlement européen et au Conseil visant à une prolongation de leur validité.

2. Lorsque le niveau ou l'étendue, y compris le pourcentage, de la couverture proposée par le système de garantie de l'État membre d'accueil excède le niveau ou l'étendue de la couverture prévue dans l'État membre dans lequel l'établissement de crédit est agréé, l'État membre d'accueil veille à ce qu'il y ait sur son territoire un système de garantie des dépôts officiellement reconnu auquel une succursale puisse adhérer volontairement afin de compléter la garantie dont ses déposants bénéficient déjà en raison de son appartenance au système de garantie de son État membre d'origine.

Le système auquel adhérera la succursale doit couvrir la catégorie d'établissements à laquelle elle appartient ou dont elle se rapproche le plus dans l'État membre d'accueil.

3. Les États membres veillent à ce que des conditions objectives et d'application générale soient établies pour l'adhésion des succursales au système de l'État membre d'accueil conformément au paragraphe 2. L'admission est subordonnée au respect des obligations appropriées d'adhésion au système, et notamment au paiement de toutes les contributions et autres redevances. Dans la mise en œuvre des dispositions du présent paragraphe, les États membres suivent les principes directeurs figurant à l'annexe II.

4. Si une succursale qui a fait usage de la faculté d'adhésion facultative prévue au paragraphe 2 ne remplit pas les obligations qui lui incombent en tant que membre du système de garantie des dépôts, les autorités compétentes qui ont délivré l'agrément en sont informées et, en collaboration avec le système de garantie, prennent toutes les mesures appropriées pour assurer le respect desdites obligations.

Si ces mesures ne permettent pas d'assurer le respect par la succursale des obligations visées ci-dessus et à l'issue d'un délai de préavis approprié qui ne peut être inférieur à douze mois, le système de garantie peut, avec le consentement des autorités compétentes qui ont délivré l'agrément, exclure la succursale. Les dépôts effectués avant la date d'exclusion restent couverts par le système auquel la succursale a adhéré volontairement jusqu'à la date de leur échéance. Les déposants sont informés du retrait de la couverture complémentaire.

5. Pour le 31 décembre 1999 au plus tard, la Commission fait un rapport sur l'application des paragraphes 2, 3 et 4 et propose, le cas échéant, des modifications à y apporter. »

7 L'article 7 dispose ensuite:

« 1. Les systèmes de garantie des dépôts prévoient que l'ensemble des dépôts d'un même déposant est couvert jusqu'à concurrence d'un montant de 20 000 écus en cas d'indisponibilité des dépôts.

Jusqu'au 31 décembre 1999, les États membres dans lesquels, au moment de l'adoption de la présente directive, les dépôts ne sont pas couverts jusqu'à concurrence de 20 000 écus, peuvent maintenir le montant maximal prévu dans leurs systèmes de garantie, sans que ce montant puisse être inférieur à 15 000 écus.

2. Les États membres peuvent prévoir que certains déposants ou certains dépôts sont exclus de la garantie ou sont plus faiblement garantis. La liste de ces exclusions figure à l'annexe I.

3. Le présent article ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption de dispositions offrant une protection plus élevée ou plus complète des dépôts. Les systèmes de garantie des dépôts peuvent notamment garantir intégralement certains types de dépôts pour des raisons de caractère social... »

- 8 Les articles 8 à 10 fixent les conditions de l'aménagement du système de garantie des dépôts.

Sur la demande principale

- 9 A l'appui de sa demande principale, visant à l'annulation de la directive dans sa totalité, le gouvernement fédéral invoque deux moyens, tirés, l'un, de la base juridique erronée de la directive et, l'autre, de la violation de l'obligation de motivation inscrite à l'article 190 du traité CE.

Sur le moyen tiré de la base juridique erronée de la directive

- 10 Le gouvernement allemand estime que l'article 57, paragraphe 2, première et troisième phrases, du traité, selon lequel le Conseil et le Parlement arrêtent des directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci, ne peut constituer la seule base juridique de la directive. Selon ce gouvernement, il résulte des premier, deuxième, quatrième, seizième et dix-septième considérants de la directive que cette dernière ne se borne pas à réglementer l'activité des banques, mais vise en premier lieu à renforcer la protection des déposants. Dès lors, la directive aurait dû être également fondée sur l'article 235 du traité. En effet, l'article 57 constituant une disposition spéciale par rapport à

l'article 100 A, cette dernière disposition ne serait pas applicable en l'espèce. Quant à l'article 129 A du traité, qui concernerait spécifiquement la protection des consommateurs dont font partie les déposants, il n'habiliterait pas le Conseil, en dehors des mesures adoptées en application de l'article 100 A, à adopter des mesures qui relèvent des catégories d'actes juridiques prévues à l'article 189 du traité.

- 11 Le gouvernement allemand conclut que, à défaut de l'unanimité requise par l'article 235 du traité, la directive n'a pas été régulièrement adoptée.

- 12 A cet égard, il convient de rappeler que, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir, en dernier lieu, arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil, C-268/94, Rec. p. I-6177, point 22).

- 13 En l'occurrence, il y a lieu de constater que, conformément à son premier considérant, faisant référence aux objectifs du traité qui trouvent leur formulation la plus générale à l'article 2 de ce dernier, la directive vise à promouvoir un développement harmonieux des activités des établissements de crédit dans l'ensemble de la Communauté en supprimant toute restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, tout en renforçant la stabilité du système bancaire et la protection des épargnants.

- 14 En vertu de l'article 3, sous c), du traité, l'action de la Communauté comporte la création d'un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Par la suite, l'article 7 A du traité prévoit que la Communauté arrête les mesures destinées à établir le marché intérieur conformément, notamment, aux dispositions de l'article 57, paragraphe 2, du traité.

- 15 Il s'ensuit que les mesures arrêtées conformément à cette dernière disposition contribuent à l'abolition des obstacles à la libre circulation, lesquels peuvent résulter notamment de la divergence des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci.
- 16 Ainsi que la Cour l'a constaté à diverses reprises, en l'absence d'une coordination communautaire, les États membres peuvent en effet, sous certaines conditions, imposer des mesures nationales poursuivant un objectif légitime compatible avec le traité et se justifiant par des raisons impérieuses d'intérêt général dont fait partie la protection des consommateurs (voir, notamment, arrêt du 4 décembre 1986, *Commission/Allemagne*, 205/84, Rec. p. 3755).
- 17 Il en résulte que les États membres peuvent dans certaines circonstances adopter ou maintenir des mesures faisant obstacle à la libre circulation. Ce sont notamment de tels obstacles que l'article 57, paragraphe 2, du traité permet à la Communauté d'éliminer par la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci. Étant donné qu'il s'agit de mesures de coordination, la Communauté tient compte de l'intérêt général poursuivi par les différents États membres et arrête un niveau de protection de cet intérêt qui paraît acceptable dans la Communauté.
- 18 En l'espèce, la directive prévoit l'affiliation obligatoire de tous les établissements de crédit à des systèmes de garantie assurant la couverture de l'ensemble des dépôts d'un même déposant auprès d'un établissement de crédit jusqu'à concurrence d'un montant de 20 000 écus en cas d'indisponibilité des dépôts. En outre, les systèmes de garantie des dépôts instaurés dans un État membre conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive couvrent les déposants des succursales créées par des établissements de crédit dans d'autres États membres.

- 19 Les mécanismes ainsi instaurés par la directive ont pour effet d'empêcher les États membres d'invoquer la protection des déposants pour faire obstacle aux activités des établissements de crédit agréés dans d'autres États membres. Dans ces conditions, il apparaît clairement que la directive supprime des obstacles à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.
- 20 Il s'ensuit que c'est à juste titre que le Parlement et le Conseil ont adopté la directive sur le fondement de l'article 57, paragraphe 2, du traité et qu'ils n'étaient pas tenus d'avoir recours à une autre base juridique.
- 21 Par conséquent, le moyen tiré du caractère erroné de la base juridique doit être rejeté.

Sur le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation

- 22 Le gouvernement fédéral soutient que la directive doit être annulée pour violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 190 du traité. Elle ne fournirait en effet aucune justification quant à sa compatibilité avec le principe de subsidiarité tel qu'il est inscrit à l'article 3 B, deuxième alinéa, du traité. Le gouvernement allemand ajoute que, dès lors que ce principe limite les compétences de la Communauté et que la Cour est compétente pour contrôler que le législateur communautaire n'a pas outrepassé ses compétences, ce principe doit être soumis au contrôle juridictionnel de la Cour. De surcroît, l'obligation de motivation inscrite à l'article 190 imposerait de tenir compte des considérations essentielles de fait et de droit sur lesquelles est fondé un acte juridique et dont ferait partie le respect du principe de subsidiarité.
- 23 S'agissant du contenu concret de l'obligation de motivation au regard du principe du subsidiarité, le gouvernement allemand expose que les institutions commu-

nautaires doivent préciser de manière détaillée les raisons pour lesquelles la Communauté est seule habilitée à agir dans le domaine en cause, à l'exclusion des États membres. Or, en l'espèce, la directive n'indiquerait ni en quoi ses objectifs n'auraient pu suffisamment être atteints par une action entreprise au niveau des États membres ni les motifs qui plaident pour une action de la Communauté.

- 24 A titre liminaire, il importe de souligner que, dans le cadre de ce moyen, le gouvernement requérant ne soutient pas que la directive a enfreint le principe de subsidiarité, mais reproche seulement au législateur communautaire de n'avoir pas fait état des motifs justifiant que son action était conforme à ce principe.
- 25 S'agissant de l'obligation de motivation, consacrée par l'article 190 du traité, il convient de rappeler qu'elle impose que tous les actes concernés contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de manière telle que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité (voir, notamment, arrêt du 17 mai 1994, France/Commission, C-41/93, Rec. p. I-1829, point 34).
- 26 En l'espèce, il y a lieu de constater que, au deuxième considérant de la directive, le Parlement et le Conseil ont estimé qu'il convenait « de se préoccuper de la situation susceptible de se produire en cas d'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit qui a des succursales dans d'autres États membres » et qu'il était « indispensable qu'un niveau minimal harmonisé de garanties des dépôts soit assuré quelle que soit la localisation des dépôts à l'intérieur de la Communauté ». Ces considérations démontrent que le législateur communautaire estimait que l'objectif de son action pouvait, en raison des dimensions de l'action envisagée, être mieux réalisé au niveau communautaire. Le même raisonnement réapparaît au troisième considérant dont il ressort que la décision sur le système de garantie compétent en cas d'insolvabilité d'une succursale située dans un État membre autre que celui du siège social de l'établissement de crédit produit des effets qui sont ressentis au-delà des frontières de chaque État membre.

- 27 De plus, au cinquième considérant, le Parlement et le Conseil ont relevé que la suite donnée par les États membres à la recommandation de la Commission n'avait pas permis d'atteindre complètement le résultat souhaité. Ainsi, le législateur communautaire a constaté que l'objectif de son action ne pouvait pas être réalisé de manière suffisante par les États membres.
- 28 De ces considérations, il ressort que, en tout état de cause, le Parlement et le Conseil ont précisé les raisons pour lesquelles ils estimaient que leur action était conforme au principe de subsidiarité et, partant, qu'ils se sont conformés à l'obligation de motivation, telle qu'elle est inscrite à l'article 190 du traité. Il ne saurait être exigé à cet égard que ce principe soit mentionné expressément.
- 29 Pour ces motifs, le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation manque en fait et doit donc être rejeté.

Sur la demande subsidiaire

- 30 A titre subsidiaire, le gouvernement fédéral demande l'annulation de:
- l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive qui énonce que la couverture dont bénéficient les déposants des succursales créées par les établissements de crédit dans d'autres États membres que ceux où ils sont agréés ne peut excéder la couverture proposée par le système de garantie correspondant de l'État membre d'accueil (ci-après l'« interdiction d'exportation »),

- l'article 4, paragraphe 2, selon lequel l'État membre dont le système de garantie des dépôts excède le niveau ou l'étendue de la couverture prévue dans un autre État membre doit mettre en place un système de garantie des dépôts, auquel les succursales des établissements de crédit agréés dans ce dernier État puissent adhérer pour compléter leur garantie (ci-après la « garantie complémentaire »), et

- l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, de la directive qui établit une obligation d'adhésion des établissements de crédit à un système de garantie (ci-après l'« obligation d'adhésion »).

Sur l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa

- 31 En premier lieu, le gouvernement allemand fait valoir que l'« interdiction d'exportation », édictée par l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive n'est pas suffisamment motivée.

- 32 En deuxième lieu, elle serait contraire à l'article 57, paragraphe 2, du traité, dont l'objectif est de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice dans un autre État membre.

- 33 En troisième lieu, elle serait incompatible avec l'objectif de la Communauté, énoncé aux articles 3, sous s), et 129 A, de réaliser un niveau de protection élevé des consommateurs.

- 34 En quatrième lieu, l'« interdiction d'exportation » serait contraire au principe de proportionnalité.

Sur le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation

- 35 Selon le gouvernement fédéral, le quatorzième considérant, qui est seul pertinent dans ce contexte, ne contient qu'une motivation générale et n'explique pas les raisons pour lesquelles le Conseil et le Parlement ont considéré qu'il était nécessaire que le niveau et l'étendue de la garantie ne deviennent pas un instrument de concurrence. En particulier, ces institutions auraient dû préciser les circonstances qui, selon elles, étaient de nature à provoquer les perturbations du marché qui y sont évoquées.
- 36 Au regard de la jurisprudence qui a été rappelée au point 25 du présent arrêt, il y a lieu de constater que les institutions communautaires ont respecté l'obligation de motiver l'« interdiction d'exportation ». En effet, dans le quatorzième considérant, elles ont spécifié que le marché pourrait être perturbé par le fait que les succursales de certains établissements de crédit offrent des taux de couverture supérieurs à ceux offerts par les établissements de crédit agréés dans l'État membre d'accueil et ont ajouté que le taux et l'étendue de la couverture offerts par le système de garantie ne devaient pas devenir un instrument de concurrence. Elles en ont conclu qu'il était nécessaire, tout au moins pour une période initiale, de prévoir que le niveau et l'étendue de la couverture offerts par le système de l'État membre d'origine aux déposants des succursales situées dans un autre État membre ne devaient pas dépasser le niveau et l'étendue maximale offerts par le système correspondant de l'État membre d'accueil.
- 37 Ces considérations font clairement apparaître les motifs pour lesquels le législateur a adopté la disposition de l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive.

38 Le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation doit donc être rejeté.

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 57, paragraphe 2, du traité

39 Le gouvernement fédéral soutient que l'« interdiction d'exportation », en obligeant les succursales à réduire le montant de leur garantie au niveau de celle de l'État membre d'accueil, a pour effet de rendre plus difficile, voire impossible, l'exercice de leur activité dans cet État et, partant, est contraire à l'objectif de l'article 57, paragraphe 2, qui est précisément de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice. L'« interdiction d'exportation » entraverait également le processus de réduction des différences entre systèmes nationaux de garantie et, par là même, serait contraire à l'objectif de la directive, qui est d'introduire dans tous les États membres des systèmes de garantie des dépôts et d'harmoniser ceux qui existent déjà. Ces objectifs devraient être atteints par une harmonisation minimale et la reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux.

40 A cet égard, le gouvernement fédéral expose que le régime allemand de garantie des dépôts qui est applicable à la protection des épargnants dans les succursales situées dans d'autres États membres n'est pas reconnu dans ces derniers de sorte que le niveau de protection doit y être réduit. L'obligation qui en résulterait, pour les établissements de crédit allemands, d'instituer des taux de cotisation différenciés pour les succursales situées dans d'autres États membres engendrerait des difficultés considérables et même empêcherait ces établissements de créer des réseaux de filiales dans ces autres États membres, comme ils le feraient en l'absence d'une « interdiction d'exportation ». Selon le gouvernement fédéral, les établissements de crédit italiens, danois et français sont également concernés puisque, en application de la directive, ils doivent réduire le niveau de protection pour les dépôts effectués dans les succursales situées dans certains autres États membres.

41 Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que l'article 57, paragraphe 2, du traité permet au Parlement et au Conseil d'arrêter des directives concernant l'accès aux activités

non salariées et leur exercice, en vue d'abolir les obstacles à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. Or, il est apparu qu'un tel obstacle résidait dans les différences fondamentales que comportaient les systèmes de garantie des dépôts existant dans les différents États membres. Les législations portant sur ces systèmes ont par conséquent été harmonisées en vue de faciliter l'activité des établissements de crédit au niveau communautaire.

- 42 Dans ces conditions, l'« interdiction d'exportation » ne saurait être considérée comme contraire à l'article 57, paragraphe 2, du seul fait qu'il existe des situations qui ne favorisent pas les succursales d'établissements de crédit agréés dans un État membre déterminé. Lors d'une harmonisation, il peut arriver en effet que les opérateurs établis dans un État membre perdent l'avantage d'une législation nationale, qui leur était particulièrement favorable.
- 43 Ensuite, il est vrai que l'« interdiction d'exportation » constitue une exception à l'harmonisation minimale et à la reconnaissance mutuelle recherchées de manière générale par la directive. Toutefois, il importe d'observer que, compte tenu de la complexité de la matière et des divergences qui subsistaient entre les législations des États membres, le Parlement et le Conseil étaient habilités à procéder de manière progressive à l'harmonisation nécessaire (voir, en ce sens, arrêt du 29 février 1996, Skanavi et Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec. p. I-929, point 27).
- 44 Enfin, il y a lieu de rappeler que, selon la recommandation de la Commission, les systèmes de garantie des dépôts de l'État membre d'accueil devaient protéger les déposants des succursales d'établissements dont les sièges sociaux se trouvent dans d'autres États membres. Par la suite, la deuxième directive 89/646/CEE du Conseil, du 15 décembre 1989, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE (JO L 386, p. 1, ci-après la « deuxième directive bancaire »), n'a pas traité la question des systèmes de garantie des dépôts. Dans ces conditions, il était concevable que l'exercice de l'activité bancaire des succursales d'établissements agréés en Allemagne se heurte à l'obligation de s'affilier à un système de garantie dans un autre État membre instauré

conformément à la recommandation de la Commission. L'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive contribue à atténuer cette entrave en ce qu'il réduit de manière générale l'influence des systèmes de garantie de l'État membre d'accueil à une simple limitation de la couverture maximale des déposants auprès de succursales créées par les établissements de crédit agréés dans d'autres États membres dans les cas où celle-ci dépasse 20 000 ou, éventuellement, 15 000 écus. En tout état de cause, cette limitation est beaucoup moins onéreuse que l'obligation de se soumettre à différentes législations sur les systèmes de garantie des dépôts dans différents États membres d'accueil. Il en ressort que, même en ce qui concerne les succursales d'établissements de crédit agréés en Allemagne, l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, a facilité l'accès à l'activité bancaire et son exercice dans d'autres États membres.

- 45 Le moyen tiré de la violation de l'article 57, paragraphe 2, du traité doit donc être rejeté.

Sur le moyen tiré de l'incompatibilité avec l'objectif, énoncé aux articles 3, sous s), et 129 A du traité, d'un niveau élevé de protection des consommateurs

- 46 Le gouvernement fédéral souligne que, en application de l'article 3, sous s), du traité, la protection des consommateurs est un objectif contraignant de la Communauté et que, avec l'article 129 A, un titre spécifique « Protection des consommateurs » a été ajouté au traité. Par ailleurs, il résulterait également des premier et seizième considérants de la directive que cette dernière vise à accroître la protection des épargnants, laquelle serait d'autant plus importante que le montant de la garantie est élevé.
- 47 Or, selon le gouvernement allemand, l'« interdiction d'exportation », édictée par l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, désavantagerait non seulement les épargnants d'un État membre dans lequel la couverture est minimale et qui ont des dépôts dans une succursale d'un établissement de crédit agréé dans un État membre

exigeant un niveau de protection élevé, mais aussi les épargnants qui détiennent des dépôts dans un État membre à niveau de protection élevé et qui souhaitent les transférer à une succursale dans un État membre où la protection est moindre. Dès lors, la disposition précitée serait contraire à l'objectif du traité.

48 A cet égard, il suffit de constater que, si la protection des consommateurs constitue l'un des objectifs de la Communauté, elle n'en est évidemment pas le seul. Il a déjà été exposé à cet égard que la directive vise à promouvoir la liberté d'établissement et la libre prestation de services dans le secteur bancaire. Certes, ces libertés doivent être accompagnées d'un niveau de protection des consommateurs élevé dans la Communauté; aucune disposition du traité n'oblige cependant le législateur communautaire à entériner le niveau de protection le plus élevé qui puisse être rencontré dans un État membre déterminé. La réduction du niveau de protection qui peut dès lors se produire dans certains cas, par application de l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive, ne met pas en cause le résultat général que la directive vise à atteindre, consistant à améliorer sensiblement la protection des déposants à l'intérieur de la Communauté.

49 Pour ces raisons, le moyen tiré de l'incompatibilité de l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, avec l'objectif, énoncé aux articles 3, sous s), et 129 A du traité, d'un niveau élevé de protection des consommateurs doit également être rejeté.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité

50 Le gouvernement fédéral fait valoir que le législateur communautaire doit, même dans le cas de mesures d'harmonisation, s'en tenir au pouvoir d'appréciation dont il dispose et qui trouve ses limites, notamment, dans le principe de proportionnalité. Or, ce principe n'aurait pas été respecté en l'espèce.

51 A cet égard, le gouvernement fédéral expose que l'« interdiction d'exportation » inscrite à l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive est en principe incompatible avec l'article 52 du traité puisqu'elle restreint la liberté d'établissement. En effet, les succursales seraient privées d'un élément de concurrence à l'égard des banques nationales de l'État membre d'accueil, à tel point que, dans certains cas, des établissements financiers pourraient même être contraints de renoncer, pour cette raison, à mettre en place un réseau de succursales dans un autre État membre.

52 Or, selon le gouvernement allemand, l'« interdiction d'exportation » n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de la directive, à savoir empêcher les perturbations du marché qui se produiraient si les clients retiraient leurs dépôts auprès de leurs établissements de crédit nationaux pour les transférer à des succursales d'établissements de crédit agréés dans d'autres États membres, puisqu'il existe des alternatives à cette interdiction qui auraient pour conséquence de perturber moins gravement l'activité des établissements de crédit. Ainsi aurait-on pu, par exemple, introduire, en faveur des établissements de crédit dans les États membres où la protection des déposants est moins bien assurée, une clause de protection qui n'autorise une intervention que dans le cas où une perturbation est imminente dans un État membre.

53 Une telle clause de sauvegarde pour les périodes de crise aurait été, d'une part, conforme à la théorie des mesures de sauvegarde en droit communautaire et, d'autre part, tout à fait suffisante en l'espèce. En effet, il n'y aurait pas eu lieu de craindre des perturbations du marché en raison des transferts d'argent effectués par des déposants dans les succursales de banques agréées dans d'autres États membres, du fait que l'article 9, paragraphe 3, de la directive limiterait l'usage des renseignements concernant les systèmes de garantie des dépôts à des fins publicitaires. À défaut de publicité, les déposants n'auraient appris que peu à peu l'existence de systèmes de garantie plus avantageux et n'auraient pas tous procédé immédiatement à des retraits importants, ce qui aurait laissé du temps aux autorités concernées pour prendre des mesures de sauvegarde.

- 54 A cet égard, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour selon laquelle, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 57).
- 55 En vue d'apprécier la nécessité de la mesure en question, il convient de souligner que la situation que le législateur communautaire s'est efforcé de réglementer est économiquement complexe. Avant l'adoption de la directive, des systèmes de garantie des dépôts n'existaient pas dans tous les États membres; de plus, la plupart d'entre eux ne couvraient pas les déposants auprès des succursales créées par les établissements de crédit agréés dans d'autres États membres. Le législateur communautaire était donc amené à apprécier les effets futurs et incertains de son intervention. Ce faisant, il avait le choix entre la prévention générale d'un risque et l'instauration d'un système de sauvegarde ponctuelle.
- 56 Dans une telle situation, la Cour ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur communautaire. Elle ne pourrait tout au plus censurer son choix normatif que si ce dernier apparaissait manifestement erroné ou si les inconvénients qui en résultent pour certains acteurs économiques étaient sans aucune commune mesure avec les avantages qu'il présente par ailleurs.
- 57 Il ressort du quatorzième considérant de la directive que le Parlement et le Conseil ont choisi d'éviter dès le départ toute perturbation du marché résultant du fait que les succursales de certains établissements de crédit offrent des taux de couverture supérieurs à ceux offerts par les établissements de crédit agréés par l'État membre d'accueil. L'éventualité d'une telle perturbation ne pouvant pas être complètement exclue, il en résulte que le législateur communautaire a démontré à suffisance de droit qu'il poursuivait un objectif légitime. En outre, la restriction que constitue

l'« interdiction d'exportation » pour les activités des établissements de crédit concernés n'est pas manifestement démesurée.

58 Il s'ensuit que le moyen tiré d'une méconnaissance du principe de proportionnalité doit également être rejeté.

59 Pour ces motifs, la demande tendant à l'annulation de l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive doit être rejetée.

Sur l'article 4, paragraphe 2

60 Selon le gouvernement fédéral, l'obligation, figurant à l'article 4, paragraphe 2, de la directive, d'accueillir dans le système de garantie de l'État membre d'accueil des succursales en vue de compléter la garantie prévue dans leur État d'origine est contraire au principe du contrôle de l'État membre d'origine et au principe de proportionnalité.

Sur le moyen tiré d'une violation du principe du contrôle de l'État d'origine

61 Le gouvernement requérant fait valoir que, au moment de l'adoption de la directive, le législateur communautaire était déjà tenu par le principe du contrôle de l'État

d'origine. En effet, ce principe, qui a été définitivement établi par la deuxième directive bancaire que les États membres étaient tenus de transposer avant le 1^{er} janvier 1993, avait, dès 1985, été désigné dans le livre blanc de la Commission comme un moyen décisif pour harmoniser et coordonner les dispositions nationales dans le domaine des services financiers. Ce livre blanc avait expressément été approuvé par le Conseil européen en 1985.

- 62 En adoptant l'article 4, paragraphe 2, le Parlement et le Conseil auraient violé ce principe. En effet, selon le gouvernement allemand, s'il est fait usage de la garantie complémentaire, la surveillance des banques, la compétence de vérification et la garantie des dépôts ne relèvent plus exclusivement de l'administration ou du système de garantie de l'État membre d'origine, mais ces compétences sont partagées entre l'État d'origine et l'État d'accueil. La conséquence en serait que le système de garantie des dépôts de l'État membre d'accueil qui supporterait le risque d'insolvabilité de la succursale serait empêché par la deuxième directive bancaire, précitée, de vérifier suffisamment les liquidités et la solvabilité de cette dernière.
- 63 Le gouvernement fédéral expose en outre que, selon la jurisprudence de la Cour, le législateur communautaire ne peut, lorsqu'il exerce ses pouvoirs, s'écarter de sa pratique antérieure sans justification.
- 64 A cet égard, il convient de constater, d'abord, qu'il n'a pas été démontré que le législateur communautaire a posé le principe du contrôle de l'État d'origine dans le

domaine du droit bancaire avec l'intention de lui subordonner de manière systématique toutes les autres règles en ce domaine. Ensuite, ne s'agissant pas d'un principe établi par le traité, le législateur communautaire pouvait s'en écarter pourvu qu'il n'abuse pas de la confiance légitime des intéressés. Dès lors qu'il n'était pas encore intervenu en matière de garantie des dépôts, une telle confiance légitime ne pouvait exister.

- 65 Pour ces raisons, le moyen tiré de la violation du principe du contrôle de l'État d'origine doit être rejeté.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité

- 66 Selon le gouvernement fédéral, l'article 4, paragraphe 2, de la directive est contraire au principe de proportionnalité parce que la mesure qu'il édicte n'est pas indispensable pour atteindre l'objectif fixé.

- 67 A cet égard, le gouvernement fédéral constate que les systèmes de garantie des dépôts de l'État membre d'accueil doivent prendre en charge la différence entre la couverture moins élevée prévue dans l'État membre d'origine et la couverture plus élevée accordée dans l'État membre d'accueil et même, dans certains cas, la totalité de la garantie.

- 68 La garantie complémentaire comporterait ainsi des risques considérables pour les systèmes de garantie des dépôts de l'État membre d'accueil puisqu'ils seraient tenus de dédommager les déposants, bien que l'État d'accueil ne soit plus en mesure de contrôler de façon suffisante les liquidités et la solvabilité de la succursale et, partant, de prévoir ou d'éviter une faillite éventuelle d'une succursale d'un établissement étranger. Ces risques ne sauraient en tout état de cause être écartés par le fait que chaque système de garantie peut exiger, conformément aux principes directeurs

figurant à l'annexe II de la directive, la transmission de l'ensemble des indications pertinentes et contrôler ces informations en accord avec l'autorité de surveillance de l'État membre d'origine. Aucune disposition n'imposerait en effet aux autorités de contrôle de l'État membre d'origine de transmettre les informations nécessaires.

69 Aussi le gouvernement fédéral estime-t-il qu'une disposition selon laquelle les systèmes de garantie des dépôts de l'État membre d'origine fourniraient aux succursales établies dans un autre État membre une garantie complémentaire pour leur permettre d'atteindre le niveau de garantie de l'État membre d'accueil aurait offert une solution alternative moins radicale. L'avantage de cette réglementation, qui a d'ailleurs été évoquée au treizième considérant de la directive comme une alternative à la garantie complémentaire, consisterait dans le fait que le risque d'insolvabilité — et, partant, l'obligation de dédommager les déposants — ne serait plus transféré au système de garantie de l'État membre d'accueil, mais resterait à la charge de l'État d'origine, lequel disposerait de possibilités de contrôle largement supérieures.

70 A cet égard, il convient de constater que, conformément au treizième considérant, l'article 4, paragraphe 2, de la directive vise à remédier aux inconvénients résultant des différences d'indemnisation et des conditions de concurrence inégales entre les établissements nationaux et les succursales d'établissements d'autres États membres sur un même territoire. En outre, au seizième considérant, le législateur communautaire a estimé qu'il convenait de tenir compte du coût du financement du système de garantie et qu'il paraissait raisonnable de fixer le niveau de garantie minimal harmonisé à 20 000 écus. A l'article 7 de la directive, une possibilité de dérogation à ce montant minimal a été prévue jusqu'au 31 décembre 1999, la garantie pouvant avant cette date ne pas excéder 15 000 écus.

71 Il ressort de ces considérants et de ces dispositions que le législateur communautaire ne voulait pas imposer une charge trop lourde aux États membres d'origine qui ne

disposaient pas encore de systèmes de garantie des dépôts ou qui ne disposaient que de systèmes prévoyant une garantie moins importante. Dans ces conditions, il ne pouvait leur faire supporter le risque lié à une couverture supérieure résultant du choix politique d'un État membre d'accueil déterminé. L'alternative d'une couverture supplémentaire obligatoire par les systèmes de l'État membre d'origine, proposée par le gouvernement requérant, n'aurait donc pas permis d'atteindre le but envisagé.

72 Il convient d'ajouter que, comme le relève M. l'avocat général aux points 136 à 146 de ses conclusions, l'obligation imposée à l'État membre d'accueil est assortie de plusieurs conditions visant à faciliter sa tâche. Ainsi, l'État membre d'accueil peut, en application de l'article 4, paragraphe 3, obliger les succursales souhaitant adhérer à l'un de ses systèmes de garantie à payer une contribution et, en vertu du point a) de l'annexe II de la directive, exiger de l'État d'origine des renseignements sur ces succursales. En outre, l'article 4, paragraphe 4, de la directive vise à assurer le respect des obligations qui incombent à une telle succursale en tant que membre du système de garantie des dépôts. Il ressort de ces diverses dispositions que l'article 4, paragraphe 2, n'a pas pour effet de faire supporter une charge excessive aux systèmes de garantie des États membres d'accueil.

73 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité.

74 Il s'ensuit que la demande tendant à l'annulation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive doit également être rejetée.

Sur l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase

- 75 Selon le gouvernement fédéral, l'obligation d'adhésion résultant de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, de la directive est contraire à l'article 3 B, troisième alinéa, du traité et au principe général de proportionnalité.
- 76 Tout d'abord, le gouvernement allemand fait valoir que le principe de proportionnalité énoncé à l'article 3 B, troisième alinéa, du traité a été concrétisé, notamment, dans les conclusions du Conseil européen d'Édimbourg relatives à cette disposition, qui spécifient que la Communauté s'efforce de tenir compte, lorsqu'elle prend des mesures législatives, de pratiques nationales bien établies et que les mesures prises par la Communauté doivent offrir aux États membres des solutions différentes pour réaliser les objectifs visés.
- 77 Toutefois, selon le gouvernement allemand, lors de la rédaction de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, de la directive, le Parlement et le Conseil n'auraient pas tenu compte du système existant en Allemagne en tant que « pratique nationale bien établie » au sens des principes directeurs du Conseil européen. Ainsi, depuis 1976, il existerait dans cet État un fonds de garantie des dépôts de l'association des banques allemandes auquel l'affiliation serait volontaire et qui aurait toujours bien fonctionné.
- 78 De même, l'obligation d'adhésion imposée par la directive ne laisserait aucune place dans les États membres à des « solutions différentes » pour l'application de la directive, comme un système de garantie des dépôts volontaire. À cet égard, le gouvernement allemand estime que, étant donné que l'adhésion volontaire constitue un avantage pour les établissements de crédit sur le plan de la concurrence, ils adhèreraient, sans que l'État doive les y contraindre, à un système de garantie des dépôts. Ainsi, en Allemagne, en octobre 1993, seuls cinq établissements, dont le volume des dépôts serait dans l'ensemble peu important, seraient restés en dehors d'un tel système.

79 Enfin, l'affiliation obligatoire ferait peser une charge excessive sur les établissements de crédit. Comme le prouverait le système allemand, la protection des déposants pourrait être mise en œuvre par d'autres mesures moins contraignantes, telles que l'obligation pour une banque d'informer ses clients sur son adhésion à un système de garantie des dépôts.

80 Sans qu'il soit nécessaire d'établir la valeur juridique exacte des conclusions du Conseil européen d'Édimbourg, invoquées à cet égard par le gouvernement requérant, il convient en premier lieu de souligner que, lorsque le législateur communautaire procède à une harmonisation, toutes les « pratiques nationales bien établies » ne peuvent pas être respectées.

81 En deuxième lieu, il apparaît que, en l'espèce, la République fédérale d'Allemagne est le seul État membre à invoquer l'adhésion volontaire au système de garantie des dépôts en tant qu'une telle pratique.

82 En troisième lieu, il est constant que le législateur communautaire estimait indispensable d'assurer un niveau minimal harmonisé de garantie des dépôts, quelle que soit la localisation de ces derniers à l'intérieur de la Communauté. Eu égard à cet impératif et au fait que, dans certains États membres, il n'existait aucun système de garantie des dépôts, il ne saurait être reproché à ce législateur d'avoir prévu une obligation d'adhésion en dépit du bon fonctionnement d'un système d'adhésion volontaire en Allemagne.

83 Enfin, il convient d'ajouter que le gouvernement requérant admet lui-même que, au mois d'octobre 1993, seuls cinq établissements de crédit sur trois cents n'étaient pas affiliés à un système de garantie des dépôts. L'effet de l'obligation d'affiliation se limite donc à contraindre ces quelques établissements de crédit à s'affilier et ne saurait par conséquent être considéré comme excessif.

84 Pour les mêmes raisons, il ne saurait être reproché au législateur de ne pas avoir prévu une solution alternative à l'obligation d'adhésion, consistant notamment en une obligation d'informer les clients sur une éventuelle adhésion. Cette autre

obligation n'aurait pas permis, en effet, d'atteindre l'objectif consistant à assurer un niveau minimal harmonisé de garantie pour tous les dépôts.

- 85 Il s'ensuit que la demande tendant à l'annulation de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, de la directive doit être rejetée.
- 86 Il résulte de toutes les considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 87 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ayant conclu en ce sens et la République fédérale d'Allemagne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. En application du paragraphe 4, premier alinéa, la Commission des Communautés européennes, qui est intervenue au litige, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

3) La Commission des Communautés européennes supportera ses propres dépens.

Rodríguez Iglesias	Mancini	Moitinho de Almeida	
Murray	Sevón	Kakouris	Kapteyn
Gulmann	Edward	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Wathelet	Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 mai 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias