Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 12 décembre 2022
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2022/0408(COD)

15896/22
ADD 3

JUSTCIV 168
ECOFIN 1316
COMPET 1020
JAI 1666
CODEC 1981
IA 220

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	8 décembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2022) 396 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: Proposition de directive harmonisant certains aspects du droit de l'insolvabilité

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2022) 396 final.

p.j.: SWD(2022) 396 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2022
SWD(2022) 396 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

[…]

accompagnant le document:

Proposition de directive

harmonisant certains aspects du droit de l'insolvabilité

{COM(2022) 702 final} - {SEC(2022) 434 final} - {SWD(2022) 395 final}

Nécessité d'une action

Les procédures d'insolvabilité visent à garantir une liquidation ou restructuration ordonnée d'entreprises en difficultés financières et économiques. L'UE a déjà légiféré dans le domaine de l'insolvabilité. Toutefois, la législation existante de l'UE ne couvre que les mesures de pré-insolvabilité et de remise de dettes (prises en compte par la récente directive sur la restructuration et l'insolvabilité) et les règles relatives au droit applicable dans les cas d'insolvabilité transfrontières (énoncées dans le règlement sur l'insolvabilité). En conséquence, le droit matériel national de l'insolvabilité reste très différent d'un État membre à l'autre.

Les grandes différences entre les régimes d'insolvabilité nationaux constituent un obstacle important au marché unique des capitaux dans l'UE. Elles posent des difficultés aux investisseurs transfrontières qui doivent obtenir des informations sur 27 droits de l'insolvabilité et être en mesure de les comparer, afin d'en tenir compte dans leurs décisions d'investissement (et de les prendre en compte dans le coût du capital). En outre, les régimes nationaux d'insolvabilité continuent de diverger en termes d'efficacité, notamment en ce qui concerne le temps nécessaire pour liquider une entreprise et la valeur qui peut être récupérée à terme. Les sources de données analysées dans la présente analyse d'impact tendent à indiquer que les procédures appliquées dans certains États membres pâtissent bien plus de retards et sont nettement moins efficaces que celles suivies par les pays les plus performants de l'UE. Cette divergence est étroitement liée à la faible prévisibilité de l'issue des procédures d'insolvabilité, qui entraîne des coûts d'information et d'apprentissage plus élevés pour les investisseurs et constitue un obstacle important aux investissements transfrontières, ce qui, en définitive, empêche une allocation efficace des capitaux et entrave le développement de l'union des marchés des capitaux (UMC).

Cette initiative fait suite à l'action n° 11 du plan d'action de 2020 pour l'union des marchés des capitaux, dans le cadre de laquelle la Commission s'est engagée à rendre le résultat des investissements transfrontières plus prévisible sur le plan des procédures d'insolvabilité. Elle vise à harmoniser des aspects ciblés du droit matériel relatif à l'insolvabilité des entreprises (non bancaires) afin de rendre les régimes d'insolvabilité plus efficaces et de réduire les coûts d'information et d'apprentissage qui pèsent sur les créanciers transfrontières du fait de l'absence d'harmonisation. Elle vise également à faciliter les investissements transfrontières et la concurrence tout en préservant le bon fonctionnement du marché unique, comme l'exige l'article 114 du TFUE.

Les différences entre les situations de départ, les traditions juridiques et les préférences stratégiques des États membres impliquent que les réformes du droit matériel de l'insolvabilité menées au niveau national sont peu susceptibles de permettre une convergence suffisante, malgré certaines réformes lancées ces dernières années. Par conséquent, une action au niveau européen est nécessaire pour résoudre le problème.

Solutions possibles

Deux séries d'options stratégiques ont été recensées sur la base des contributions d'un groupe d'experts sur la législation en matière de restructuration et d'insolvabilité, d'une étude spécifique et des points de vue des parties prenantes. Ces sources de données probantes, ainsi que les données tirées de l'étude comparative réalisée par l'Autorité bancaire européenne en 2020 et les indicateurs «Doing Business» de la Banque mondiale, ont également été utilisés pour comparer les options et évaluer leurs incidences. Les deux options prises en considération sont une harmonisation ciblée (option 1) et une harmonisation plus complète (option 2), toutes deux mises en œuvre au moyen d'une directive. L'option consistant à se contenter d'une recommandation a été écartée au motif qu'il était peu probable qu'elle apporte une réponse au problème constaté.

Les options proposées ciblent les trois aspects essentiels du droit de l'insolvabilité: i) le recouvrement des actifs de la masse de liquidation, ii) l'efficacité des procédures et iii) la répartition prévisible et équitable de la valeur récupérée entre les créanciers. Elles couvrent en particulier les questions liées aux actions révocatoires, au traçage des actifs, aux obligations et responsabilités des dirigeants d'entreprise, à la cession d'une entreprise en activité («pre-pack»), aux critères de déclenchement d'une procédure d'insolvabilité, à un régime spécial d'insolvabilité pour les microentreprises et les petites entreprises, à la hiérarchie des créances et aux comités des créanciers. L'option 2 comprend tous les éléments couverts par l'option 1, complétés par des mesures plus ambitieuses concernant les trois aspects essentiels mentionnés ci-dessus.

L'analyse évalue les options au regard de trois objectifs, examinant i) si elles permettent d'obtenir une valeur de recouvrement plus élevée, ii) si elles contribuent à raccourcir la durée de la procédure d'insolvabilité et iii) si elles réduisent l'insécurité juridique et les coûts d'information. L'analyse examine aussi attentivement leur rapport coût-efficacité et leur cohérence.

Incidences de l'option privilégiée

Sur la base de la comparaison de l'efficacité et de l'efficience, l'option 1 (harmonisation ciblée au moyen d'une directive) est retenue comme option privilégiée. L'analyse détaillée a montré qu'une harmonisation plus complète (option 2) apporterait des avantages plus importants en ce qui concerne deux des trois objectifs, mais qu'elle engendrerait aussi un coût plus élevé, notamment en raison d'incohérences potentielles avec d'autres actes législatifs (droit de la propriété, droit des sociétés, droit du travail). L'harmonisation ciblée (option 1) apporterait des avantages comparables (à ceux de l'option 2), mais à un meilleur coût.

L'option privilégiée devrait apporter des avantages économiques considérables aux investisseurs (créanciers), aux entreprises, dont les PME, et, de manière générale, à l'économie dans son ensemble. Les créanciers bénéficieront en particulier d'un recouvrement d'une valeur attendue plus élevée ainsi que d'une réduction des coûts d'information et d'apprentissage. Les investisseurs de pays tiers bénéficieront d'avantages similaires, de sorte qu'il sera plus attrayant pour eux d'investir dans l'UE. Les entreprises de l'ensemble de l'UE profiteront de régimes d'insolvabilité plus uniformes et d'une plus grande sécurité juridique quant aux conséquences d'une éventuelle insolvabilité. Les microentreprises et les petites

entreprises bénéficieront directement de la création d'un régime d'insolvabilité spécial allégé qui sera davantage proportionnel à leurs besoins.

L'évaluation qualitative et quantitative semble indiquer que l'harmonisation ciblée pourrait entraîner une réduction significative à la fois des coûts et du délai de recouvrement. Cela devrait accroître les taux de recouvrement d'environ 1,5 point de pourcentage, ce qui, si l'on extrapole les estimations empiriques dans les études économiques, pourrait entraîner une réduction des coûts de financement de 1,5 point de base et une augmentation des actifs en portefeuille transfrontières d'environ 1,5 point de pourcentage. Quantifiés sur la base des données disponibles et d'hypothèses plausibles, les avantages directs et indirects devraient dépasser 10 milliards d'euros par an. Parallèlement, les coûts totaux devraient être limités (et seraient imputés en grande partie aux États membres). Les entreprises devraient aussi faire face à certains coûts indirects du fait de l'accroissement du niveau de responsabilité des dirigeants. L'initiative peut également avoir une incidence positive, quoique marginale, sur la transformation numérique, la transition vers une économie neutre pour le climat et les objectifs de développement durable.