

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 7 novembre 2008

sur une proposition de décision de la Commission instituant le comité européen des contrôleurs bancaires

(CON/2008/63)

(2009/C 45/01)

Introduction et fondement juridique

Le 10 octobre 2008, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part des services de la Commission européenne portant sur une proposition de décision de la Commission instituant le comité européen des contrôleurs bancaires (ci-après la «proposition de décision»). La proposition de décision est destinée à remplacer la décision de la Commission adoptée en novembre 2003 ⁽¹⁾.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne dans la mesure où la proposition de décision affecte la structure et les fonctions de l'un des comités de l'UE compétents en matière de services financiers et touche au rôle confié au Système européen de banques centrales (SEBC) de contribuer à la bonne conduite des politiques en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier, tel que visé à l'article 105, paragraphe 5, du traité. Conformément à l'article 17.5, première phase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Observations générales

- 1.1. En mai 2008, le Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin) a invité la Commission à réviser ses décisions concernant l'institution des comités de niveau 3 en confiant aux comités des missions spécifiques pour encourager la coopération et la convergence en matière de surveillance et promouvoir le rôle de ces comités dans l'évaluation des risques qui pèsent sur la stabilité financière, et a également mentionné certaines missions qui pourraient leur être confiées ⁽²⁾. Les conclusions de l'Ecofin font également référence à certaines questions à prendre en compte dans le cadre du renforcement du rôle des comités de niveau 3 en ce qui concerne le suivi des risques qui pèsent sur la stabilité financière à l'échelon de l'UE, et l'Ecofin a en particulier invité le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) et le comité de surveillance bancaire du SEBC à veiller à une répartition efficace et appropriée du travail entre eux ⁽³⁾. Dans ce contexte, la BCE est dans l'ensemble favorable à la proposition de décision dans la mesure où les modifications proposées par la Commission reflètent les conclusions du réexamen du

⁽¹⁾ Décision 2004/5/CE de la Commission du 5 novembre 2003 instituant le comité européen des contrôleurs bancaires (JO L 3 du 7.1.2004, p. 28).

⁽²⁾ Conclusions du Conseil sur le cadre de surveillance de l'UE et les dispositifs de l'UE en matière de stabilité financière, adoptées par l'Ecofin le 14 mai 2008, p. 3 à 5, disponibles à l'adresse Internet suivante: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st08/st08515-re03.fr08.pdf>.

⁽³⁾ Conclusions du Conseil, p. 5 et 6.

cadre Lamfalussy effectué en 2007 ⁽¹⁾, auquel l'Eurosystème a également contribué ⁽²⁾. La BCE observe également qu'en octobre 2008, suite aux évolutions récentes sur les marchés financiers, le Conseil européen avait souligné la nécessité de renforcer la surveillance du secteur financier européen afin d'améliorer la coordination de la surveillance à l'échelon européen ⁽³⁾. Plus particulièrement, le Conseil européen a salué la création par la Commission d'un groupe à haut niveau ⁽⁴⁾. Dans ce contexte, la BCE souligne que les remarques particulières exprimées dans le présent avis sont sans préjudice d'éventuelles contributions futures au débat plus général concernant les travaux de ce groupe à haut niveau.

- 1.2. Le soutien apporté par la BCE aux travaux du CECB se manifeste par ses contributions aussi bien financières que techniques. Les évolutions que connaissent actuellement les marchés financiers confirment et renforcent l'importance que revêtent la coopération étroite et l'échange d'informations entre les autorités de surveillance et les banques centrales, qui se traduit de manière générale actuellement par l'interaction étroite qui existe entre le CECB et le comité de surveillance bancaire quant à l'évaluation régulière des risques et le suivi régulier de la stabilité financière.
- 1.3. La BCE soutient l'objectif de renforcer la cohérence entre les décisions de la Commission qui ont institué les comités de surveillance «Lamfalussy» (les comités de niveau 3), c'est-à-dire le CECB, le Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP) et le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM) ⁽⁵⁾ et le cas échéant, la Commission peut également choisir de tenir compte des remarques particulières exprimées dans le présent avis pour les propositions de décisions relatives aux deux autres comités de niveau 3, à propos desquelles la BCE n'est pas consultée.

2. Remarques particulières

2.1. Nouvelles tâches confiées au CECB (article 4)

Les nouvelles tâches auxquelles la proposition de décision fait référence appellent les remarques suivantes de la part de la BCE.

Premièrement, la BCE soutient l'introduction dans la proposition de décision des références au rôle du comité de niveau 3 en ce qui concerne tant la médiation entre les autorités de surveillance que la délégation des tâches ⁽⁶⁾. Chacun des trois comités de niveau 3 a adopté récemment un mécanisme de médiation destiné à résoudre les litiges éventuels et renforcer la compréhension mutuelle entre les autorités de surveillance, améliorer la coopération quotidienne entre les autorités et renforcer la convergence en matière de surveillance ⁽⁷⁾. Le fonctionnement concret de cette disposition n'ayant pas encore été testé, il serait souhaitable d'examiner en temps utile comment elle a été mise en œuvre. En ce qui concerne le rôle confié au CECB de faciliter la délégation des tâches entre les autorités de surveillance, la BCE considère que cette évolution pourrait s'avérer utile pour la promotion renforcée de l'efficacité et de l'effectivité dans l'attribution transfrontalière des tâches entre les autorités de surveillance et pourrait aider à rationaliser l'interaction entre les groupes bancaires transfrontaliers et les autorités de surveillance.

En outre, la proposition de décision fait référence à la contribution du CECB à la mise en œuvre commune et uniforme et à l'application cohérente de la législation communautaire par la publication d'orientations, de recommandations et de normes non contraignantes ⁽⁸⁾. Eu égard à l'importance que revêt la convergence en matière de surveillance pour l'intégration effective du système financier européen, la BCE suggère d'introduire dans la liste des tâches du CECB une référence au rôle que joue ce comité s'agissant de faciliter l'examen de l'application pratique des mesures non contraignantes visées ci-dessus en utilisant des outils d'évaluation réciproque.

⁽¹⁾ Communication de la Commission intitulée «Réexamen du processus Lamfalussy — Renforcer la convergence en matière de surveillance», COM(2007) 727 final.

⁽²⁾ «Review of the Lamfalussy framework — Eurosystem contribution» (Contribution de l'Eurosystème au réexamen du cadre Lamfalussy), novembre 2007, disponible sur le site Internet de la BCE à l'adresse suivante: <http://www.ecb.int>.

⁽³⁾ Conclusions de la présidence, Conseil européen, 15 et 16 octobre 2008, point 8. Les conclusions sont disponibles à l'adresse Internet suivante:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=14127&LANG=1&cmsId=339.

⁽⁴⁾ Voir la communication de la Commission intitulée «From financial crisis to recovery: A European framework for action» (De la crise financière à la relance: un cadre d'action européen), COM(2008) 706 final, 29 octobre 2008, disponible à l'adresse Internet suivante:

http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COMM_20081029.pdf.

⁽⁵⁾ Voir le considérant 6 de la proposition de décision.

⁽⁶⁾ Voir le considérant 14 et l'article 4, paragraphe 1, point a), de la proposition de décision (sur la médiation) ainsi que le considérant 17 et l'article 4, paragraphe 1, point d), de la proposition de décision (sur la délégation).

⁽⁷⁾ Voir le protocole sur le mécanisme de médiation du CERVM, CESR/06-286b, d'août 2006 disponible sur le site Internet du CERVM à l'adresse suivante: <http://www.cesr-eu.org>, le protocole sur le mécanisme de médiation du CECB du 25 septembre 2007, disponible sur le site Internet du CECB à l'adresse suivante: <http://www.c-ebis.org>, et le protocole sur le mécanisme de médiation entre les contrôleurs des assurances et des pensions, CEIOPS-DOC-14/07, octobre 2007, disponible sur le site Internet du CECAPP à l'adresse suivante: <http://www.ceiops.eu>.

⁽⁸⁾ Article 3 de la proposition de décision.

Deuxièmement, la BCE observe que, conformément aux conclusions de l'Ecofin adoptées le 14 mai 2008, la Commission prévoit que le CECB jouera un rôle dans l'établissement d'orientations afin d'assurer le fonctionnement efficace et cohérent des collèges réunissant les autorités de surveillance ⁽¹⁾. Ceci fait écho à l'initiative actuellement à l'étude dans le cadre du réexamen de la directive sur les exigences de fonds propres ⁽²⁾ qui vise à améliorer les fondements juridiques des collèges d'autorités de surveillance. À cet égard, la BCE souhaiterait souligner qu'il est important d'assurer la cohérence entre les dispositions de la proposition de décision et celles de la directive mentionnée ci-dessus.

2.2. Coopération entre le CECB et le comité de surveillance bancaire (article 5)

Conformément au mandat donné par l'Ecofin de veiller à une répartition efficace et appropriée du travail entre le CECB et le comité de surveillance bancaire ⁽³⁾, la Commission souligne dans sa proposition de décision la nécessité d'éviter les chevauchements entre les tâches des deux comités ⁽⁴⁾. La Commission est convenue que la répartition des tâches pourrait reposer dans une certaine mesure sur une distinction entre les analyses macro et microprudentielles ⁽⁵⁾. À cet égard, et ainsi qu'elle l'a déjà mentionné dans un avis précédent, la BCE souligne qu'il est essentiel de reconnaître le rôle du comité de surveillance bancaire, qui a déjà élaboré un cadre de surveillance des développements macroprudentiels ⁽⁶⁾. La proposition de décision se réfère à la nécessité qu'il y a, afin de préserver la stabilité financière, de mettre en place au niveau des comités de surveillance un système permettant de déceler à un stade précoce les éventuels risques transfrontaliers et transsectoriels ainsi qu'au rôle du CECB à cet égard, qui doit être de déceler les risques microprudentiels dans le secteur bancaire et de fournir des informations régulières à ce sujet ⁽⁷⁾. Dans ce contexte, la BCE formule les remarques suivantes.

Premièrement, la BCE souligne qu'il conviendrait que la référence dans la proposition de décision à l'interaction entre le comité de surveillance bancaire et le CECB soit formulée de manière plus positive, reflétant la coopération qui existe entre les trois comités de niveau 3 et le comité de surveillance bancaire. Par conséquent, plutôt que de mentionner la nécessité d'éviter des chevauchements avec le travail du comité de surveillance bancaire, la proposition de décision pourrait mettre l'accent sur la nécessité d'une corrélation étroite entre ces comités et le comité de surveillance bancaire ⁽⁸⁾.

Qui plus est, le CECB et le comité de surveillance bancaire sont déjà convenus de la manière d'organiser leur coopération concernant les évaluations périodiques des risques et le contrôle de la stabilité financière pour éviter le dédoublement des mêmes tâches. Alors que conformément à son mandat, le comité de surveillance bancaire s'attache à déceler les risques prudentiels principaux pour le système financier et le secteur bancaire, le CECB met l'accent sur la détection proactive de risques spécifiques, les questions relatives à la surveillance et les éventuelles actions de politique.

Deuxièmement, en vertu de la proposition de décision, le CECB a l'obligation, s'il y a lieu, d'alerter les autres comités de surveillance, les ministères des finances et les banques centrales nationales en cas de problèmes possibles ou imminents, afin que des mesures préventives ou correctives puissent être prises en temps utile ⁽⁹⁾. La BCE suggère de clarifier cette disposition afin d'éviter d'éventuels problèmes de confidentialité au cas où des informations à caractère prudentiel relatives à certaines banques seraient transmises aux ministères des finances.

⁽¹⁾ Article 4, paragraphe 1, point e), de la proposition de décision.

⁽²⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments des fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion des crises, COM(2008) 602 final. Il est admis que l'expression directive sur les exigences de fonds propres vise la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (refonte) (JO L 177 du 30.6.2006, p. 1) et la directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (refonte) (JO L 177 du 30.6.2006, p. 201).

⁽³⁾ Conclusions du Conseil sur le cadre de surveillance de l'UE et les dispositifs de l'UE en matière de stabilité financière, adoptées par l'Ecofin du 14 mai 2008, disponibles à l'adresse Internet suivante: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st08/st08515-re03.fr08.pdf>.

⁽⁴⁾ Considérant 21 et article 5, paragraphe 5, de la proposition de décision.

⁽⁵⁾ Commission européenne (DG Marché intérieur et services), *Public Consultation Paper on amendments to Commission Decisions establishing CESR, CEBS & CEIOPS* (document de consultation publique concernant des modifications aux décisions de la Commission instituant le CERVM, le CECB et le CECAPP), 23 mai 2008, p. 11, disponible à l'adresse Internet suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/consultation_en.pdf.

⁽⁶⁾ Paragraphe 7 de l'avis CON/2004/7 de la BCE du 20 février 2004 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE et 94/19/CE du Conseil ainsi que les directives 2000/12/CE, 2002/83/CE et 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil, afin d'organiser selon une nouvelle structure les comités compétents en matière de services financiers (JO C 58 du 6.3.2004, p. 23).

⁽⁷⁾ Considérant 20 et article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de la proposition de décision.

⁽⁸⁾ La coopération étroite entre le CECB et le comité de surveillance bancaire est déjà reflétée dans la charte révisée du CECB qui a pris effet le 10 juillet 2008 et qui est disponible sur le site Internet du CECB à l'adresse suivante: <http://www.c-ebis.org> (voir, par exemple, l'article 1^{er}, paragraphe 4, l'article 4, paragraphe 5, et l'article 6, paragraphe 4, de la charte du CECB).

⁽⁹⁾ Article 5, paragraphe 1, de la proposition de décision.

Troisièmement, la proposition de décision prévoit que le CECB devrait fournir au moins trimestriellement à la Commission, au comité économique et financier et au Parlement européen son évaluation des risques et vulnérabilités essentiels dans le secteur bancaire ⁽¹⁾. L'expérience du comité de surveillance bancaire en ce qui concerne la transmission des résultats de son analyse macroprudentielle au comité économique et financier suggère qu'il serait plus approprié que cette déclaration ait lieu deux fois par an en temps normal.

2.3. Conglomerats financiers (article 11)

La proposition de décision prévoit qu'en ce qui concerne la surveillance des conglomerats financiers, le CECB et le CECAPP coopèrent au sein d'un comité mixte des conglomerats financiers. La BCE participant déjà aux travaux du groupe de travail provisoire sur les conglomerats financiers ainsi qu'au comité européen des conglomerats financiers, il convient que sa participation en qualité d'observateur soit mentionnée, à l'instar de celle de la Commission et du CERVM.

2.4. Vote à la majorité qualifiée (article 14)

Le 7 octobre 2008, l'Ecofin s'est félicité qu'au sein des comités de niveau 3, les autorités de surveillance aient décidé d'un commun accord d'inclure dans leurs chartes respectives la prise de décision à la majorité qualifiée ⁽²⁾. La proposition de décision prévoit que les décisions du CECB requièrent 1) au moins un quota de 255/345 des voix pondérées et 2) une majorité simple des États membres ⁽³⁾. En revanche, la charte du CECB prévoit que les décisions doivent recueillir au moins 255 voix exprimant le vote favorable d'au moins deux tiers des États membres. La BCE note que les deux procédures sont prévues par les dispositions du traité concernant le vote à la majorité qualifiée ⁽⁴⁾. Toutefois, par souci de clarté juridique, la BCE recommande d'assurer la cohérence entre les modalités de vote contenues dans la proposition de décision et celles de la charte du CECB, ce qui pourrait nécessiter d'introduire dans la proposition de décision des références directes aux dispositions du traité concernées.

3. Suggestions de rédaction

L'annexe ci-jointe contient des suggestions de rédaction au cas où les considérations qui précèdent conduiraient à modifier la proposition de décision.

Le présent avis sera publié sur le site Internet de la BCE une fois que la décision instituant le comité européen des contrôleurs bancaires aura été adoptée et publiée par la Commission.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 7 novembre 2008.

Le vice-président de la BCE

Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Article 5, paragraphe 2, de la proposition de décision.

⁽²⁾ Conclusions du Conseil, adoptées par l'Ecofin du 7 octobre 2008, disponibles à l'adresse Internet suivante: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/103250.pdf.

⁽³⁾ Article 14 de la proposition de décision.

⁽⁴⁾ L'article 205, paragraphe 2, du traité (modifié en dernier lieu dans le cadre de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne) prévoit deux possibilités. En fonction du type de délibération du Conseil, c'est-à-dire selon que le traité requiert que la délibération soit prise sur proposition de la Commission ou pas, l'adoption d'une décision requiert que celle-ci recueille au moins 235 voix exprimant le vote favorable: 1) soit de la majorité des membres dans le premier cas, 2) soit d'au moins les deux tiers des membres dans le second cas.

ANNEXE

SUGGESTIONS DE RÉDACTION

Texte proposé par la Commission ⁽¹⁾	Modifications suggérées par la BCE
<p>Modification 1</p> <p>Considérant 21 de la proposition de décision</p>	
<p>(21) Afin que les questions transsectorielles soient traitées d'une manière appropriée, les travaux du comité doivent être en corrélation étroite avec les activités du comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles et celles du comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières. Cela revêt une importance particulière pour répondre aux éventuels risques transsectoriels susceptibles de menacer la stabilité financière. Il convient tout particulièrement de veiller à éviter des chevauchements avec les travaux du comité de surveillance bancaire du Système européen de banques centrales.</p>	<p>(21) Afin que les questions transsectorielles soient traitées d'une manière appropriée, les travaux du comité doivent être en corrélation étroite avec les activités du comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles et celles du comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières. Cela revêt une importance particulière pour répondre aux éventuels risques transsectoriels susceptibles de menacer la stabilité financière. Il convient tout particulièrement de veiller à éviter des chevauchements avec les travaux du comité de surveillance bancaire du Système européen de banques centrales. Le comité entretiendra également des contacts étroits avec le comité de surveillance bancaire du Système européen de banques centrales.</p>
<p><i>Justification — Voir le point 2.2 de l'avis</i></p>	
<p>Modification 2</p> <p>Article 4, paragraphe 1, point g) (nouveau) de la proposition de décision</p>	
	<p>(g) il facilite l'examen de l'application pratique des orientations, des recommandations et des normes non contraignantes qu'il adopte.</p>
<p><i>Justification — Voir le point 2.1 de l'avis</i></p>	
<p>Modification 3</p> <p>Article 5, paragraphe 2, de la proposition de décision</p>	
<p>2. Le comité fournit au moins trimestriellement à la Commission, au comité économique et financier et au Parlement européen des évaluations sur les évolutions microprudentielles, les risques et les vulnérabilités dans le secteur bancaire.</p>	<p>2. LDeux fois par an au moins, le comité fournit au moins trimestriellement à la Commission, au comité économique et financier et au Parlement européen des évaluations sur les évolutions microprudentielles, les risques et les vulnérabilités dans le secteur bancaire.</p>
<p><i>Justification — Voir le point 2.2 de l'avis</i></p>	
<p>Modification 4</p> <p>Article 5, paragraphe 4, de la proposition de décision</p>	
<p>4. Le comité coopère étroitement avec le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières afin de veiller à ce que les évolutions, les risques et les vulnérabilités transsectoriels soient couverts d'une manière appropriée.</p>	<p>4. Le comité coopère étroitement avec le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles, et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières et le comité de surveillance bancaire du Système européen de banques centrales afin de veiller à ce que les évolutions, les risques et les vulnérabilités transsectoriels soient couverts d'une manière appropriée.</p>
<p><i>Justification — Voir le point 2.2 de l'avis</i></p>	

Texte proposé par la Commission ⁽¹⁾	Modifications suggérées par la BCE
Modification 5	
Article 5, paragraphe 5, de la proposition de décision	
5. Le comité veille tout particulièrement à éviter des chevauchements avec les travaux du comité de surveillance bancaire du Système européen de banques centrales.	5. Le comité veille tout particulièrement à éviter des chevauchements avec les travaux du comité de surveillance bancaire du Système européen de banques centrales.
<i>Justification — Voir le point 2.2 de l'avis</i>	
Modification 6	
Article 11 de la proposition de décision	
En ce qui concerne la surveillance des conglomérats financiers, le comité coopère avec le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles au sein d'un comité mixte des conglomérats financiers. La Commission et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières sont invités à participer au comité mixte des conglomérats financiers en tant qu'observateurs.	En ce qui concerne la surveillance des conglomérats financiers, le comité coopère avec le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles au sein d'un comité mixte des conglomérats financiers. La Commission, et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières et la Banque centrale européenne sont invités à participer au comité mixte des conglomérats financiers en tant qu'observateurs.
<i>Justification — Voir le point 2.3 de l'avis</i>	
<p>(¹) Dès lors que le texte sur lequel la BCE a été consultée n'était disponible qu'en anglais, la traduction s'inspire des versions linguistiques du texte final de la décision telle qu'adoptée le 23 janvier 2009 C(2009) 177 final, sans toutefois y être identique.</p>	