

I

(Résolutions, recommandations, orientations et avis)

AVIS

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 13 avril 2007

sur une proposition de directive du Conseil concernant le recensement et le classement des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection

(CON/2007/11)

(2007/C 116/01)

Introduction et fondement juridique

Le 23 janvier 2007, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne relative à une proposition de directive du Conseil concernant le recensement et le classement des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection ⁽¹⁾ (ci-après la «directive proposée»). La directive proposée établit une procédure de recensement et de classement des infrastructures critiques européennes (ICE) dont l'arrêt ou la destruction affecterait de manière significative plusieurs États membres, ou un seul, s'il s'agit d'un État membre autre que celui dans lequel l'infrastructure critique est située. La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, premier tiret, du traité instituant la Communauté européenne. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Observations générales

- 1.1. La BCE soutient sans réserve l'objectif de la directive proposée, qui consiste à améliorer la coordination des actions prévues dans les différents secteurs pertinents de l'Union européenne en vue de renforcer la prévention, la préparation et la réponse face aux menaces, notamment face aux attaques terroristes contre des infrastructures critiques et des liens de dépendance intersectoriels ⁽²⁾. En particulier, la BCE estime qu'il est important d'assurer que des mesures cohérentes et coordonnées soient prises dans différents secteurs afin de répondre adéquatement à ces menaces.
- 1.2. Les dispositions de la directive proposée, qui accordent aux États membres certaines responsabilités quant au recensement des infrastructures critiques européennes (ci-après les «ICE»), à leur notification à la Commission, à l'établissement, l'actualisation, la révision et en particulier au contrôle régulier des plans de sûreté pour les exploitants («PSE») des ICE, ainsi qu'à la transmission à la Commission d'un rapport récapitulatif des risques rencontrés dans chaque secteur, doivent respecter les compétences que détiennent les autorités nationales et communautaires. Parmi elles figurent les missions exclusives des banques centrales, que celles-ci sont tenues d'accomplir de manière indépendante conformément au

⁽¹⁾ COM(2006) 787 final.

⁽²⁾ La BCE soutient également le point de vue selon lequel le programme européen de protection des infrastructures critiques doit être fondé sur une approche tous risques conjuguée avec la priorité donnée au risque terroriste, et que cette approche doit tenir compte des risques d'origine humaine, des menaces technologiques et des catastrophes naturelles dans le processus de protection des infrastructures critiques européennes.

traité ⁽¹⁾, ainsi que les missions attribuées aux banques centrales en vertu des lois nationales applicables. Il conviendra en particulier de s'assurer que les dispositions nationales mettant en œuvre la directive proposée seront entièrement compatibles avec les compétences ou les obligations de surveillance des banques centrales en matière d'infrastructures et de systèmes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres, de chambres de compensation et de contreparties centrales ⁽²⁾. À cet égard, il est entendu que le cadre fourni par la directive proposée ne porte pas atteinte aux pouvoirs et à l'indépendance des banques centrales. Un considérant doit être ajouté à la directive proposée afin de refléter ces considérations.

- 1.3. En outre, la BCE souhaite souligner que l'Eurosystème et/ou les banques centrales nationales ont déjà pris des mesures assurant la continuité opérationnelle des systèmes de paiement de la zone euro, et la BCE considère que ce travail devrait être reconnu afin d'éviter d'empiéter sur les travaux déjà effectués par diverses autorités et d'assurer la cohérence de ceux-ci.

2. Remarques particulières

- 2.1. *Premièrement*, la directive proposée subdivise le secteur financier en: 1) les systèmes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres et 2) les marchés réglementés. La BCE propose d'utiliser une formulation plus large, afin d'inclure également les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement, de compensation et de règlement des instruments financiers.
- 2.2. *Deuxièmement*, la définition des «infrastructures critiques» reconnaît expressément les liens de dépendance intersectoriels puisque l'efficacité des mesures de mise en œuvre dans l'un des secteurs peut être sérieusement compromise si les liens de dépendance intersectoriels ne sont pas dûment pris en considération. Cependant, il convient de relever que cette définition ne se réfère explicitement pas aux seuls éléments d'infrastructure situés exclusivement au sein de l'UE. Par conséquent, la directive proposée n'est pas claire sur le sort des éléments d'infrastructure situés en partie en dehors de l'UE et dont l'arrêt ou la destruction affecteraient les infrastructures critiques européennes. La BCE souhaiterait que ce point soit davantage clarifié.
- 2.3. *Troisièmement*, «le test de la gravité» concernant le recensement des infrastructures critiques européennes est peu précis et devrait être amélioré grâce à des indications plus claires, afin d'assurer la cohérence du classement dans les différents pays et secteurs. Il serait utile de préciser davantage ce concept lors de l'adoption des critères intersectoriels et sectoriels selon la procédure de comitologie établie en vertu de la directive proposée. Il convient d'observer qu'il est probable que les exigences administratives résultant de la directive proposée engendrent des coûts connexes pour les infrastructures et les autorités compétentes. Selon les seuils retenus, des infrastructures qui ne sont actuellement pas surveillées pourraient être concernées et soumises à des coûts supplémentaires.
- 2.4. *Quatrièmement*, l'adoption d'un acte communautaire distinct pourrait s'avérer nécessaire pour recenser et classer les ICE qui appartiennent à des institutions, des organes ou des organismes communautaires, ou qui sont gérées par ceux-ci. Alors qu'en vertu de la directive proposée, la Commission peut présenter une liste des infrastructures critiques à classer comme ICE tant sur la base des notifications effectuées par les États membres que sur «toute autre information à sa disposition», il pourrait s'avérer peu pratique pour les ICE gérées par les organes communautaires et ayant une dimension paneuropéenne de faire partie d'un système qui serait administré par les États membres.

⁽¹⁾ Parallèlement, dans le cadre du développement d'une stratégie globale à l'échelle de l'Union européenne visant à protéger les infrastructures critiques contre des attaques terroristes, la reconnaissance d'une telle compétence exclusive de l'Eurosystème n'a pas pour conséquence de le détacher totalement de la Communauté européenne et de l'exempter de toute règle du droit communautaire (arrêté du 10 juillet 2003, Commission/Banque centrale européenne (C-11/00; Rec. p. I-7147), point 135).

⁽²⁾ L'Eurosystème a par exemple déjà établi certains principes et procédures relatifs à la surveillance des infrastructures et systèmes de paiement et de compensation, dont des mesures préventives contre des problèmes opérationnels, tels que le rapport intitulé «Attentes en matière de continuité opérationnelle des systèmes de paiement d'importance systémique» (*Business continuity oversight expectations for systemically important payment systems*) de juin 2006.

- 2.5. *Cinquièmement*, conformément à la directive proposée, la liste des infrastructures critiques classées comme ICE doit être adoptée selon la procédure de comitologie établie par la directive proposée ⁽¹⁾. La liste de toutes les ICE serait adoptée avant que les PSE, contenant les mesures de sûreté nécessaires à la protection des ICE énumérées, soient établis et mis en œuvre, puisque les exploitants disposent d'un an à compter du classement de l'infrastructure pour établir un PSE. À cet égard, il n'est pas souhaitable pour les infrastructures et les systèmes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres, qu'ils fassent l'objet de publicité. Notamment, dans la mesure où l'objet de la directive inclut les mesures à l'encontre des menaces visant les marchés financiers, il n'est pas raisonnable de rendre publique la liste des infrastructures critiques essentielles au bon fonctionnement des marchés financiers. À l'heure actuelle, aucun pays dans le monde ne publierait pour les mêmes raisons une telle liste. La BCE recommande donc vivement que cette liste reste confidentielle.
- 2.6. *Enfin*, la BCE recommande vivement de tenir compte de manière adéquate des mesures existantes lors de l'élaboration des mesures de mise en œuvre et de se concentrer sur les domaines dans lesquels aucune mesure spécifique n'a été prise jusqu'à présent. À cet égard, il semble donc souhaitable de ne pas commencer par travailler à la détermination ou la mise en œuvre de mesures dans les domaines de paiement et de compensation, mais plutôt par la reconnaissance du travail déjà effectué par les autorités compétentes. D'une part, une réglementation supplémentaire et les charges en découlant devront être justifiées par une analyse d'incidence adéquate. D'autre part, il est important de veiller à ce que les normes et la réglementation dans ce domaine demeurent assez souples, de façon à permettre une adaptation aisée et continue à un environnement en évolution. La BCE ne souhaite pas que des mesures spécifiques juridiquement contraignantes soient adoptées. Au cas où la Commission déciderait d'adopter des mesures d'exécution, la BCE devra être formellement consultée en vertu du traité sur toute mesure ayant trait aux infrastructures et systèmes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres et sur toute autre question relevant de son domaine de compétence ⁽²⁾.

3. **Suggestions de rédaction**

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

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 13 avril 2007.

Le vice-président de la BCE

Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Article 4, paragraphe 2, et article 11 de la directive proposée.

⁽²⁾ Article 105, paragraphe 4, premier tiret, du traité.

ANNEXE

Suggestions de rédaction

Texte proposé par la Commission

Modifications suggérées par la BCE ⁽¹⁾

Modification 1

Nouveau considérant 17 bis

En ce qui concerne le secteur financier, la présente directive doit être compatible avec les missions et les devoirs conférés au Système européen de banques centrales (SEBC) par le traité et les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne. Il convient à cet égard de porter une attention particulière au fonctionnement et à la surveillance des infrastructures et des systèmes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres par les banques centrales du SEBC, ainsi qu'à la contribution des banques centrales à la stabilité du système financier. Afin d'éviter tout empiètement sur des travaux déjà accomplis, il convient que les États membres s'appuient sur le travail et les évaluations régulières effectués par les banques centrales dans leur domaine de compétences.

Justification — Voir le point 1.2 de l'avis

Annexe 1: liste des secteurs d'infrastructures critiques

VII. Finance

Systemes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres

Marchés réglementés

VII. Finance

Infrastructures et systèmes **d'échange**, de paiement, de compensation et de règlement des ~~opérations sur titres~~ **des instruments financiers.**

~~Marchés réglementés~~

Justification — Voir le point 2.1 de l'avis

(1) Les caractères gras dans le corps du texte indiquent les nouveaux passages suggérés par la BCE. Les caractères barrés dans le corps du texte indiquent les passages que la BCE suggère de supprimer.