

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 19 septembre 2003

sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe

(CON/2003/20)

(2003/C 229/04)

A. Introduction

1. Le 21 juillet 2003, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après le «projet de Constitution»). La convention européenne sur l'avenir de l'Europe (ci-après la «convention européenne») a adopté le projet de Constitution en deux étapes, les 13 juin et 10 juillet 2003, et l'a remis au Conseil européen réuni à Thessalonique le 20 juin et à la présidence italienne le 18 juillet 2003. Le Conseil européen a accueilli favorablement le projet de Constitution dont il a estimé qu'il s'agissait d'une bonne base de départ pour la conférence des représentants des gouvernements des États membres (conférence intergouvernementale) que la présidence italienne a convoquée le 4 octobre 2003.

2. La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 48 du traité sur l'Union européenne qui prévoit que la BCE doit être consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Le projet de Constitution modifie et fusionne dans un traité unique les traités existants sur lesquels l'Union européenne est fondée et il constituera, lorsqu'il aura été ratifié et sera entré en vigueur, le droit primaire fondamental de l'Union. Ainsi, en incorporant le titre VII («La politique économique et monétaire») du traité CE, le projet de Constitution traite du fondement juridique de la BCE et du Système européen de banques centrales (SEBC), et il entre donc dans le champ d'application de l'article 48 du traité sur l'Union européenne. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la BCE, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs de la BCE ⁽¹⁾.

3. La BCE n'a été ni un membre à part entière ni un observateur officiel de la convention européenne. Néanmoins, le président de la BCE a été invité à une audition d'experts organisée par le groupe de travail sur la gouvernance économique le 13 septembre 2002, au cours de laquelle il a présenté le point de vue préliminaire de la BCE sur les questions monétaires et financières. En outre, les 8 mai et 5 juin 2003, le président de la BCE a communiqué au

président de la convention européenne des observations et des suggestions de formulation portant sur les questions qui concernent la BCE et le SEBC.

B. Considérations générales

4. La BCE accueille favorablement le projet de Constitution, qui simplifie, allège et clarifie le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne. Il accroît la capacité de l'Union à agir tant au niveau européen qu'international et, par conséquent, il constitue une étape importante dans la préparation de l'avenir de l'Union, comme l'a demandé la déclaration de Laeken.

5. La BCE tient pour acquis que le transfert des dispositions relatives à la BCE et au SEBC du traité CE dans la Constitution n'entraînera aucune modification de fond, et que les tâches, le mandat, le statut et le régime juridique de la BCE et du SEBC demeurent les mêmes sur le fond. Bien que la BCE attache beaucoup d'importance à la stabilité institutionnelle et opérationnelle dans le domaine monétaire, elle a également conscience du fait qu'une nouvelle constitution a nécessairement des incidences sur le cadre institutionnel. La BCE estime que les ajustements et les mises à jour prévues dans le cadre du processus constitutionnel en cours n'influent pas sur cette stabilité.

6. La BCE a été consultée sur un texte qui se réfère aux statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (les «statuts») et aux autres protocoles qui concernent l'Union économique et monétaire (UEM), mais auquel ceux-ci ne sont pas annexés. Le présent avis est fondé sur deux prémisses déterminantes et liées. La première est que les statuts et les autres protocoles concernant l'UEM ne feront pas l'objet de modifications de fond et que ces documents seront annexés à la Constitution dont ils feront partie intégrante, comme le prévoit l'article IV-6 de celle-ci. La seconde prémisses est que toutes les parties du projet de Constitution, y compris les statuts et les autres protocoles concernant l'EMU, conserveront leur valeur de droit primaire, c'est-à-dire qu'elles conserveront le même rang que les autres parties du traité dans la hiérarchie des normes.

⁽¹⁾ Le texte du projet de Constitution sur lequel se fonde le présent avis est le document CONV 850/03 du 18 juillet 2003 diffusé par le secrétariat de la convention européenne.

Le présent avis est fondé sur la prémisse que les statuts ne feront pas l'objet de modifications de fond. Néanmoins, la BCE croit comprendre que des modifications ne portant pas sur le fond devront être apportées aux statuts, notamment afin d'en adapter la terminologie et d'y introduire des renvois à la nouvelle numérotation des dispositions de la Constitution, ainsi que de mettre à jour les dispositions devenues obsolètes. La BCE souhaiterait être associée aux travaux préparatoires d'une telle révision des statuts.

7. Dans le présent avis, le BCE recense certains articles du projet de Constitution qui concernent l'exercice de ses fonctions et de ses missions, pour lesquels il serait utile d'apporter des éclaircissements, de procéder à des ajustements techniques et à des modifications rédactionnelles. À titre de référence, les suggestions de formulation sont reprises à l'annexe du présent avis.

C. Les objectifs et les compétences de l'Union

8. L'article I-3, paragraphe 3, du projet de Constitution, énonce que «l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée [...]». Selon l'article 2 du traité CE, la Communauté a pour mission de promouvoir une «croissance [...] non inflationniste», et selon l'article 4, paragraphe 3, les «prix stables» constituent l'un des «principes directeurs» pour l'action de la Communauté et des États membres. La BCE regrette que l'article I-3 relatif aux objectifs de l'Union ne contienne pas une telle référence expresse à la stabilité des prix. La stabilité des prix promeut la confiance dans la valeur à long terme de l'euro et se traduit par des taux d'intérêt à long terme bas et stables, qui à leur tour favorisent un niveau d'investissement élevé et, en fin de compte, la croissance et l'emploi. La stabilité des prix permet également d'éviter une redistribution ad hoc de la richesse par suite des hausses de prix. En conséquence, la BCE apprécierait que le projet de Constitution accorde au principe directeur des prix stables la place prééminente que le traité CE lui réserve actuellement en tête du traité, et souhaiterait suggérer d'introduire une référence à une «croissance non inflationniste» à l'article I-3, paragraphe 3, du projet de Constitution: «L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et non inflationniste [...]». À défaut, il pourrait être envisagé de faire référence à la stabilité des prix.
9. L'article I-12 du projet de Constitution cite en tant que compétence exclusive de l'Union, «la politique monétaire pour les États membres qui ont adopté l'euro». Dans le cadre de l'article I-12, il ne faut pas comprendre le terme «politique monétaire» dans un sens étroit et technique comme se référant uniquement à la mission fondamentale du SEBC visée à l'article III-77, paragraphe 2, point a), du projet de Constitution. Une interprétation aussi restrictive n'est ni justifiée ni voulue. Contrairement à cette interprétation, la BCE considère que le terme «politique monétaire» reflète le titre de la section 2 du chapitre II du titre III de la partie III du projet de Constitution, et elle estime par conséquent qu'il englobe toutes les compétences exclusives liées à l'euro décrites dans les dispositions correspondantes du projet de Constitution, et notamment aux articles III-77 et III-78.

D. La situation institutionnelle de la BCE et du SEBC

Le cadre institutionnel de l'Union

10. La situation de la BCE au sein du cadre institutionnel de l'Union est régie par l'article I-29 du projet de Constitution selon lequel la BCE serait l'une des «autres institutions» de l'Union. L'article I-29 préserve les caractéristiques fondamentales de la BCE, et notamment son indépendance, y compris son indépendance financière, sa personnalité juridique et son pouvoir réglementaire, tout particulièrement le pouvoir d'adopter des actes juridiquement contraignants. La BCE croit donc comprendre que le cadre créé par le projet de Constitution n'entraîne pas, et n'est pas censé entraîner, de modification de fond de la situation institutionnelle actuelle de la BCE ou du SEBC.
11. La BCE remarque que l'article I-29 fait partie du titre IV du projet de Constitution, intitulé «Les institutions de l'Union». Le même titre est repris à l'article I-18, qui ne vise cependant pas la BCE. Ainsi, d'une part, le projet de Constitution fait figurer la BCE dans le titre consacré aux «institutions de l'Union» mais, d'autre part, la disposition qui énumère les institutions de l'Union ne mentionne pas la BCE. Du fait de ses spécificités institutionnelles, la BCE doit être différenciée des «institutions de l'Union» et cela justifie le fait que l'article I-18 n'énumère pas la BCE. Afin que sa situation institutionnelle soit plus claire, plus cohérente et plus solide, sinon pour des raisons d'ordre purement rédactionnel, la BCE souhaiterait recommander de modifier l'intitulé du titre IV et de le remplacer par «Le cadre institutionnel de l'Union»; cette expression (obtenue à partir de l'intitulé actuel du chapitre I du titre IV) couvrirait ainsi l'ensemble des organes institutionnels, à savoir: i) les institutions de l'Union (chapitre I), et ii) la BCE, la Cour des comptes et les organes consultatifs (chapitre II). En conséquence de quoi, l'intitulé du chapitre I devrait être modifié et remplacé par «Les institutions de l'Union», conformément à l'intitulé de l'article I-18 de ce chapitre. En intervertissant les titres de cette manière, la BCE ferait partie du «cadre institutionnel de l'Union», sans figurer dans la liste des «institutions de l'Union». Les institutions de l'Union feraient bien sûr également partie du «cadre institutionnel de l'Union». En outre, l'article I-29 relatif à la BCE traite également abondamment du SEBC et pourrait même faire référence à l'Eurosystème si la suggestion formulée au point 14 ci-dessous devait être suivie. L'article définit le concept de SEBC/Eurosystème, mentionne leurs organes de décision et évoque leurs objectifs et leurs missions. En conséquence, la BCE suggère de mentionner le SEBC et l'Eurosystème dans l'intitulé de l'article I-29, à côté de la BCE.

L'indépendance du SEBC

12. Le paragraphe 3 de l'article I-29 traite de l'indépendance de la BCE, y compris de son indépendance financière. Toutefois, les banques centrales nationales (BCN) de tous les États membres, c'est-à-dire de tous les membres du SEBC, sont également indépendantes selon l'article III-80 du projet de Constitution. En conséquence, la BCE apprécierait qu'une référence à l'indépendance des BCN soit introduite au paragraphe 3 de l'article I-29. À cet effet, la troisième phrase pourrait être remplacée par la phrase suivante: «La BCE, les banques centrales nationales et tout membre de leurs organes de décision exercent leurs pouvoirs et accomplissent leurs missions et leurs devoirs en toute indépendance.». Ainsi, la première phrase du paragraphe 3 de l'article I-29 devrait être formulée de la manière suivante: «La Banque centrale européenne est une institution dotée de la personnalité juridique et indépendante dans ses finances.».
13. La BCE constate que la BCE est définie par l'article I-29, paragraphe 3, comme étant «indépendante», alors que l'expression «en pleine indépendance» est utilisée en ce qui concerne tant la Commission (article I-25, paragraphe 4) que la Cour des comptes (article I-30, paragraphe 3). La BCE croit comprendre que cette différence quant à la terminologie utilisée est simplement linguistique et qu'elle ne reflète aucune différence qualitative entre l'indépendance de ces institutions et celle reconnue à la BCE, mais par souci de cohérence, elle suggérerait d'employer les mêmes termes.

L'Eurosystème

14. L'acronyme «SEBC» recouvre deux réalités. D'une part, le SEBC fait référence à la BCE et aux BCN de tous les États membres de l'UE. D'autre part, et du fait de l'application d'autres dispositions, «SEBC» fait également référence à la BCE et aux banques centrales des seuls États membres de l'UE qui ont adopté l'euro. Cette seconde notion est différente de la première, étant donné qu'elle comprend la compétence exclusive de définir et conduire la politique monétaire, y compris l'émission et la gestion globale de l'euro, la gestion des réserves officielles de change des États membres qui ont adopté l'euro, et de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Les actions nécessaires à l'exercice de cette compétence requièrent un degré élevé d'harmonisation des procédures, des instruments et de l'infrastructure, et un organe de décision unique disposant du pouvoir réglementaire.

Le traité UE a créé ces deux réalités, en introduisant dans le traité CE et dans les statuts, des articles qui distinguent les dispositions qui s'appliquent à l'une ou à l'autre acception. Cette technique législative n'est pas de nature à accroître la lisibilité et à faciliter la compréhension du traité CE. Afin de distinguer la seconde notion de «SEBC», le conseil des gouverneurs a adopté et a utilisé depuis 1998 le terme «Eurosystème» dans ses communications avec le public. En vue de simplifier la Constitution et de la rendre plus accessible aux citoyens européens et, ce

faisant, de rapprocher le cadre institutionnel de l'Union du grand public, la BCE suggérerait de saisir l'opportunité de la réforme historique que représente le projet de Constitution pour introduire le terme «Eurosystème» dans la Constitution. Ainsi, à l'article I-29, paragraphe 1, la deuxième phrase pourrait être remplacée par la formulation suivante: «La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres qui ont adopté la monnaie de l'Union, l'euro, constituent l'Eurosystème. L'Eurosystème conduit la politique monétaire de l'Union». Cette modification terminologique rendra nécessaire l'insertion d'une disposition générale indiquant que «SEBC» doit être compris comme «Eurosystème» dans les dispositions de la Constitution qui se réfèrent aux missions ou aux fonctions liées à l'euro ou aux États membres qui ont adopté l'euro.

E. Représentation internationale de l'euro

15. Les articles III-90 et III-228 du projet de Constitution abordent la question de la représentation internationale de l'euro. La BCE croit comprendre que le projet de Constitution ne lui ôte pas, même implicitement, ses compétences actuelles fondées sur les missions monétaires qui sont expressément confiées au SEBC par le traité CE. Toutefois, étant donné que le corps de l'article III-90 ne fait pas référence aux responsabilités du SEBC, il est souhaitable qu'il y soit fait expressément référence par souci de clarté juridique. À cet effet, la BCE propose d'insérer un quatrième paragraphe dans l'article III-90 disposant que «Les mesures prises sur la base du présent article sont conformes à la répartition des compétences prévue aux articles III-71 et III-77», reflétant ainsi la formulation de l'article 111, paragraphe 4, du traité CE.
16. Un nombre significatif de problèmes d'un intérêt tout particulier pour l'UEM font l'objet de discussions, non seulement au sein des organisations internationales, mais également au sein de groupements multinationaux informels, dont beaucoup déterminent des normes sur les marchés financiers (par exemple le G-10, etc.). Afin de faire clairement apparaître le fait que le champ d'application de l'article III-90 s'étend à ces groupements, la BCE souhaiterait suggérer d'ajouter le terme «forums» au terme «conférences», à l'article III-90, paragraphes 1 et 3, du projet de Constitution.
17. Afin de préciser davantage l'article III-90 du projet de Constitution, la BCE souhaiterait recommander d'ajouter le terme «monétaires» à l'expression «institutions [...] financières internationales», de telle sorte que cette disposition se limite clairement aux «institutions [...] monétaires et financières internationales». En outre, afin de remédier à l'incohérence entre les paragraphes 1 et 3 de l'article III-90, la BCE souhaiterait recommander soit d'insérer, au paragraphe 3, l'expression «après consultation de la Banque centrale européenne», soit de supprimer l'expression «sur proposition de la Commission» étant donné que les «dispositions de procédure (du paragraphe) 1 [...] s'appliquent» et que les seules dispositions de procédure de ce paragraphe consistent dans une proposition de la Commission et la consultation de la BCE.

F. Autres dispositions touchant à la situation institutionnelle de la BCE

18. L'article I-59 du projet de Constitution prévoit un nouveau dispositif de retrait volontaire de l'Union, et en particulier, exige un accord de retrait «fixant les modalités (du) retrait» et organise la répartition des compétences et les procédures au sein de l'Union. Pour autant que ces modalités relèvent de sa compétence, la BCE présume qu'elle sera pleinement associée au Conseil des ministres dans cette procédure.
19. La BCE prend note du choix opéré par le projet de Constitution de faire de la «procédure législative ordinaire» (la «procédure de codécision» actuellement) la règle fondamentale pour l'adoption de la législation, avec l'entière participation du Parlement et le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. La BCE constate que le projet de Constitution rend la procédure législative applicable à l'adoption de certaines législations concernant l'organisation institutionnelle de l'UEM, comme le transfert à la BCE de missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit (article III-77, paragraphe 6) et la modification simplifiée des statuts (article III-79, paragraphe 5), alors que d'autres domaines tels que la nomination des membres du directeur relèvent toujours du «commun accord».
20. Les articles III-88 et III-89 du projet de Constitution font référence à l'Eurogroupe, pour lequel un nouveau protocole a été créé et sera annexé à la Constitution. La BCE accueille favorablement le fait que la Constitution prenne en compte l'Eurogroupe, conformément aux conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997. En vue de la reconnaissance de l'Eurogroupe par le projet de Constitution, la BCE souhaiterait mentionner qu'elle tient pour acquis que la formulation de l'article 1^{er} du protocole sur l'Eurogroupe est sans préjudice des missions et des responsabilités du SEBC, telles que décrites dans le projet de Constitution.

G. Critère de convergence du taux de change

21. L'article III-92, paragraphe 1, point c), du projet de Constitution se réfère au critère du taux de change de la manière suivante: «le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à l'euro». Ce texte reprend la formulation de l'article 121 du traité CE mais supprime la référence au Système monétaire européen (SME) qui n'existe plus. Toutefois, du fait de cette suppression, il se pourrait que l'expression «respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme

de change» ne puisse alors être raisonnablement comprise que comme se référant à la fourchette de fluctuation normale de $\pm 15\%$ du nouveau mécanisme de change (MCE II). Cette interprétation ne serait pas conforme à l'application du critère du taux de change dans le passé, qui tenait dûment compte du fait que, lorsque l'article 121 a été rédigé (ex-article 109j), les marges de fluctuation normales du mécanisme de change (MCE) étaient de $\pm 2,25\%$.

Par souci de clarté juridique et d'égalité de traitement entre les anciens membres, les membres actuels et les futurs membres du MCE II, la BCE souhaiterait suggérer de modifier l'article III-92, paragraphe 1, point c), de la manière suivante: «le respect des marges normales de fluctuation prévues par le la participation au mécanisme de change pendant deux ans au moins sans tensions graves, en particulier sans dévaluation de la monnaie par rapport à l'euro.»

Une référence à la nécessité d'éviter les «tensions graves» figure déjà dans le protocole sur les critères de convergence. Celle-ci a servi de fondement à l'application — dans les rapports de convergence de la BCE et les évaluations de la Commission — du critère du taux de change conformément au champ d'application voulu.

Le présent avis est rédigé en partant du principe que le protocole sur les critères de convergence visés à l'article 121 du traité CE sera annexé à la Constitution sans aucune modification de fond.

H. Suggestions de rédaction

22. La BCE souhaiterait proposer d'améliorer le texte de l'article III-91, paragraphe 3, du projet de Constitution, en remplaçant «conformément au chapitre IX» par «dans les conditions fixées au chapitre IX».
23. Dans la deuxième phrase de l'article III-278, point d), du projet de Constitution, le terme «conseil» devrait être remplacé par «conseil des gouverneurs», afin d'éviter toute confusion avec le conseil général de la BCE.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et sur le site Internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 19 septembre 2003.

Le président de la BCE

Willem F. DUISENBERG

ANNEXE

Suggestions de formulation de la BCE

Article I-3: «L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et non inflationniste [...]».

Partie I, titre IV, intitulé: ~~«Les institutions de l'Union»~~ «Le cadre institutionnel de l'Union»

Partie I, titre IV, chapitre I, intitulé: ~~«Le cadre institutionnel»~~ «Les institutions de l'Union»,

Article I-29, intitulé: «La Banque centrale européenne, le Système européen de banques centrales et l'Eurosystème»

Article I-29, paragraphe 1: «La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales constituent le Système européen de banques centrales. La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres qui ont adopté la monnaie de l'Union, l'euro, constituent l'Eurosystème. L'Eurosystème conduit la politique monétaire de l'Union».

Article I-29, paragraphe 3, première phrase: «La Banque centrale européenne est une institution dotée de la personnalité juridique et indépendante dans ses finances».

Article I-29, paragraphe 3, troisième phrase: ~~«Dans l'exercice de ses pouvoirs et dans ses finances, elle est indépendante»~~ «La Banque centrale européenne, les banques centrales nationales et tout membre de leurs organes de décision exercent leurs pouvoirs et accomplissent leurs missions et leurs devoirs en toute indépendance.»

Article III-90, paragraphe 1: «Afin d'assurer la place de l'euro dans le système monétaire international, le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, adopte une décision européenne établissant les positions communes concernant les questions qui revêtent un intérêt particulier pour l'union économique et monétaire au sein des institutions, ~~et~~ des conférences et des forums monétaires et financières internationales ~~les~~ compétentes».

Article III-90, paragraphe 3: «Le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, peut adopter les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions, ~~et~~ des conférences et des forums monétaires et financières internationales ~~les~~. Les dispositions de procédure ~~des~~ paragraphe 1 et 2 s'appliquent.»

Article III-90, nouveau (quatrième) paragraphe: «Les mesures prises sur la base du présent article sont conformes à la répartition des compétences prévue aux articles III-71 et III-77.»

Article III-91, paragraphe 3: «[...] ~~conformément~~ dans les conditions fixées au chapitre IX [...]».

Article III-92, paragraphe 1, point c): ~~«le respect des marges normales de fluctuation prévues par le~~ la participation au mécanisme de change pendant deux ans au moins sans tensions graves, en particulier sans dévaluation de la monnaie par rapport à l'euro.»

Article III-278, point d): «l'exécution par les banques centrales nationales des obligations résultant de la Constitution et des statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne. Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne dispose à cet égard, vis-à-vis des banques centrales nationales, des pouvoirs [...]».
