

**BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****du 18 décembre 2002****sollicité par le ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
sur un avant-projet de loi sur la sécurité financière****(CON/2002/32)**

1. Le 13 novembre 2002, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie portant sur certains aspects d'un avant-projet de loi sur la sécurité financière (ci-après « avant-projet de loi »). Les dispositions de l'avant-projet de loi, tel que soumis pour consultation par les autorités françaises accompagné d'un exposé des motifs, traitent de la modernisation des autorités de contrôle (titre 1^{er}) et de la sécurité des épargnants et des assurés (titre 2).
2. La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne, et de l'article 2, paragraphe 1, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième tirets, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation¹. La lettre de consultation soumise par les autorités françaises se réfère en particulier au sixième tiret de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE, qui concerne les règles applicables aux établissements financiers « dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements [...] financiers ». Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième tirets, dudit article 2, paragraphe 1, devraient également être mentionnés dans la mesure où certaines dispositions de l'avant-projet de loi concernent la banque centrale nationale et/ou les statistiques, les moyens de paiement et les systèmes de paiement et de règlement. Bien que la BCE n'ait pas à être consultée sur la mise en œuvre des directives communautaires, certaines dispositions de l'avant-projet de loi visant à modifier le code monétaire et financier français (ci-après le « code ») s'agissant des établissements de monnaie électronique, concernent les moyens de paiement et les systèmes de paiement. Le présent avis porte donc également sur ces dispositions. 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 de la BCE.
3. Une partie importante de l'avant-projet de loi est consacrée à la modernisation du cadre institutionnel financier français (titre 1^{er} de l'avant-projet de loi). Il s'agit principalement de la

¹ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

création de l'Autorité des marchés financiers (AMF), résultant de la fusion des fonctions actuellement attribuées à la Commission des opérations de bourse (COB), au Conseil des marchés financiers (CMF) ainsi qu'au Conseil de discipline de la gestion financière (CDGF). Cette partie de l'avant-projet de loi traite également notamment du renforcement de la coopération entre la Commission bancaire et la Commission de contrôle des assurances, de la simplification des procédures consultatives dans le domaine de la réglementation bancaire, financière et des assurances, et des situations d'urgence dans le contexte des marchés financiers.

4. Le présent avis porte principalement sur ces modifications ainsi que sur certains changements proposés dans le titre 2 de l'avant-projet de loi, qui concernent en particulier les règles applicables aux instruments du marché monétaire et aux teneurs de compte-conservateurs d'instruments financiers. Le présent avis aborde également certains aspects de la mise en œuvre de la directive relative à la monnaie électronique ainsi que la modification proposée du statut de la Banque de France.

A. Création de l'Autorité des marchés financiers (AMF)

5. La BCE accueille favorablement les objectifs de modernisation des autorités financières françaises et de simplification du cadre institutionnel et juridique français pour la régulation financière. La BCE soutient en particulier le projet des autorités françaises de créer l'AMF, résultant notamment de la fusion des fonctions actuellement attribuées à la Commission des opérations de bourse (COB), au Conseil des marchés financiers (CMF) et au Conseil de discipline de la gestion financière (CDGF).
6. L'AMF, en tant qu'autorité administrative indépendante et personne morale de droit public, bénéficiera d'un statut *sui generis*, comparable à celui de la Banque de France. Cette autorité sera principalement composée d'un collège comprenant 16 représentants et d'une commission des sanctions totalement distincte. La BCE apprécie que la Banque de France soit représentée par un membre à part entière au collège de l'AMF, dont la composition présente un équilibre approprié entre les représentants des autorités publiques et ceux du marché. Selon la BCE, l'avant-projet de loi devrait toutefois garantir que les membres du collège et de la commission des sanctions désignés par le ministre représentent effectivement tout l'éventail des opérateurs de marché, c'est-à-dire les émetteurs, les intermédiaires financiers, les entreprises de marché, les investisseurs individuels et institutionnels mais également les représentants des infrastructures de marché. La BCE est en outre favorable au fait que certains représentants de la Banque de France soient habilités à participer, lorsque cela est nécessaire, aux commissions spécialisées ad hoc mises en place par le collège, et apprécie que l'AMF ait la possibilité de faire appel au personnel de la Banque de France.
7. En ce qui concerne les missions et les fonctions de l'AMF, celles-ci sont étendues car l'autorité sera chargée de la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers et tous autres

placements donnant lieu à appel public à l'épargne, de l'information des investisseurs et du bon fonctionnement des marchés d'instruments financiers. Sans préjudice des compétences respectives de la Commission bancaire et de la Banque de France, l'AMF fixera les règles concernant le fonctionnement des marchés placés sous son contrôle, les personnes faisant appel public à l'épargne, ainsi que les personnes qui, en raison de leur activité professionnelle, interviennent dans des opérations sur des instruments financiers placés par appel public à l'épargne ou assurent la gestion individuelle ou collective de portefeuille et les organismes de placement collectifs qu'elles gèrent. La BCE observe qu'un élément important de la modernisation et de la simplification du cadre juridique français en matière de régulation financière consistera en l'adoption par l'AMF, pour l'exécution de ses missions, d'un règlement général unique combinant les règlements de la COB et le règlement général du CMF et complétant les dispositions du code monétaire et financier (parties législatives et réglementaires). Ce règlement général sera adopté par le collège de l'AMF et homologué par le ministre chargé de l'économie. Il fixera les règles relatives au fonctionnement des marchés placés sous le contrôle de l'AMF ainsi que celles applicables aux personnes faisant appel public à l'épargne, aux offres publiques d'acquisition, aux règles de bonne conduite et autres obligations professionnelles. Il comprendra également des règles applicables aux prestataires de services d'investissement, aux entreprises de marché, aux chambres de compensation et à leurs adhérents, ainsi qu'aux activités de gestion pour compte de tiers et aux placements collectifs. Le règlement général établira également le cadre juridique applicable aux services de conservation et d'administration d'instruments financiers (voir ci-dessous), aux dépositaires centraux et aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers (sans préjudice des compétences conférées à la Banque de France dans ce domaine par l'article L.141-4 du code).

8. Le règlement général de l'AMF régira les marchés réglementés d'instruments financiers ainsi que les marchés non réglementés d'instruments financiers. L'avant-projet de loi introduit donc une base juridique pour la réglementation des *Alternative Trading Systems*, l'actuel règlement général du CMF n'abordant pas la possibilité de « réglementer » les marchés non réglementés. Il apparaît à la BCE que cette disposition anticipe dans une certaine mesure la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services d'investissement et les marchés réglementés, adoptée par la Commission le 19 novembre 2002², qui reconnaît « l'émergence, parallèlement aux marchés réglementés, d'une nouvelle génération de systèmes de négociation organisée, qui doivent être soumis à certaines obligations tendant à préserver le fonctionnement efficace et ordonné des marchés financiers ».
9. La BCE remarque que la consultation préalable de la Banque de France ne sera pas requise pour le règlement général de l'AMF, car un représentant de la Banque de France désigné par le gouverneur sera membre à part entière du collège de l'AMF. Toutefois, la BCE recommande que la Banque de

² modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil, ainsi que la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil, COM(2002) 625 final.

France puisse préserver, comme c'est le cas actuellement, la possibilité d'adopter des avis et des recommandations sur ce règlement général, lorsque cette dernière est concernée à titre particulier.

10. En ce qui concerne les pouvoirs d'investigation, l'AMF, conformément aux compétences actuelles du CMF énoncées à l'article L.622-9 du code, veillera, par des contrôles sur pièces et sur place, à ce que les chambres de compensation d'instruments financiers, entre autres, respectent les dispositions législatives et réglementaires applicables. En vertu de l'avant-projet de loi, ces pouvoirs s'appliquent également aux gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers. La BCE observe que l'article 10 de l'avant-projet de loi (modifiant l'article L.621-9 du code) précise que ces deux dispositions sont applicables sans préjudice des compétences conférées à la Banque de France par l'article L.141-4 du code.
11. L'exposé des motifs rappelle que la coopération entre les autorités bancaires et financières et leur bonne entente sont indispensables à la bonne régulation du secteur financier. A cette fin, les autorités françaises indiquent que l'AMF et les autorités bancaires (y compris la Banque de France et la Commission bancaire) devront conclure un protocole récapitulant les mécanismes de coopération et d'échange d'informations dans les domaines partagés par ces autorités aux termes de la loi ou qui sont d'intérêt commun. Cela concerne par exemple le contrôle des teneurs de compte-conservateurs d'instruments financiers et des adhérents compensateurs, le programme d'activité des prestataires de services d'investissement ou le contrôle du marché des titres de créance négociables (voir ci-dessous). La BCE se félicite de ce que la réforme des autorités financières prévue par l'avant-projet de loi permette de clarifier les compétences des différentes autorités financières. Dans la mesure où ce protocole influera sur certaines fonctions de la Banque de France et de l'Eurosystème (par exemple, à l'égard des systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers), la BCE apprécierait d'avoir la possibilité de fournir ses observations avant l'adoption formelle du protocole.
12. L'article 2 de l'avant-projet de loi, modifiant l'article L.621.1 du code, énonce que l'une des missions de l'AMF sera d'apporter son concours à la régulation européenne et internationale de ces marchés. Selon l'exposé des motifs, l'objectif de cette disposition est de rappeler que l'action de l'AMF s'inscrit dans un cadre international et que cette autorité participera activement aux fora européens et internationaux tels que le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières, l'organisation internationale des commissions de valeurs mobilières ou le forum de stabilité financière. La BCE accueille favorablement cette disposition dans la mesure où elle reconnaît, en droit, le rôle de l'AMF à l'échelle européenne et internationale. Plus généralement, conformément aux recommandations du rapport du Comité des sages sur la régulation des marchés européens de valeurs mobilières, du 15 février 2001, la création d'une autorité unique pour les marchés financiers telle que l'AMF contribue à la convergence des structures de réglementation et de surveillance, définie par le Comité des sages comme une condition essentielle du succès de la méthode Lamfalussy concernant l'intégration des marchés financiers de l'Union européenne.

13. Enfin, la BCE propose que l'avant-projet de loi prévoie l'échange d'informations entre l'AMF et les banques centrales, y compris les banques centrales nationales du SEBC et la BCE, aux fins de l'exécution de leurs missions respectives. En premier lieu, l'échange d'informations avec les banques centrales de l'Eurosystème comporte une dimension transfrontalière qui n'est pas encore reconnue dans les dispositions pertinentes du code. En second lieu, les informations transmises à une banque centrale de l'Eurosystème peuvent être partagées entre les banques centrales de l'Eurosystème. Par conséquent, une disposition pourrait être insérée dans l'avant-projet de loi, permettant à l'AMF d'échanger des informations avec les banques centrales, y compris les banques centrales nationales du SEBC et la BCE aux fins de l'exécution de leurs missions respectives. Cette proposition est conforme à l'article 12, paragraphe 1, de la directive relative à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers³ et à l'article 54, paragraphe 6, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services d'investissement et les marchés réglementés (DSI), adoptée par la Commission le 19 novembre 2002⁴.

B. Renforcement de la coopération entre la Commission bancaire et la Commission de contrôle des assurances et autres changements institutionnels

14. La BCE accueille favorablement le renforcement, opéré par l'avant-projet de loi, de la coopération existante entre la Commission bancaire et la Commission de contrôle des assurances. En particulier, l'article L.613-3 du code sera modifié afin d'inclure le président de la Commission de contrôle des assurances parmi les membres de la Commission bancaire. En outre, le code énoncera que la Commission bancaire et la Commission de contrôle des assurances se réunissent au moins deux fois par an et, en tant que de besoin, sur des sujets d'intérêt commun. La BCE constate qu'une charte de coopération a été conclue entre les deux autorités le 24 octobre 2001, permettant notamment à leurs experts respectifs de prendre des initiatives de contrôle conjointes, en particulier concernant les enquêtes sur place, et leur fournissant la possibilité d'échanger du personnel et des informations. Par exemple, un groupe de travail commun a été récemment mis en place afin d'étudier notamment l'impact des dérivés de crédit sur la stabilité financière. Cette coopération renforcée est également conforme aux développements législatifs et institutionnels récents intervenus à l'échelle européenne, tels que la directive précitée relative à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers et le récent rapport final du comité économique et financier sur la régulation, la surveillance et la stabilité financières du 28 novembre 2002⁵, qui recommande un renforcement de l'activité transsectorielle entre les autorités compétentes, comme condition essentielle à la préservation de la stabilité financière.

³ Voir la position commune (CE) n° 52/2002 arrêtée par le Conseil le 12 septembre 2002 en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, JO C 253 du 22.10.2002, p. 1. La directive a été adoptée en deuxième lecture par le Parlement européen le 20 novembre 2002.

⁴ COM(2002) 625 final.

⁵ Référence : EFC/ECFIN/598/02.

15. Concernant le CECEI⁶, qui est présidé par le gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire (et comprenant notamment le directeur du Trésor et le président de l'AMF), la BCE constate que sa composition et ses fonctions essentielles ne sont pas sensiblement affectées par l'avant-projet de loi. Le CECEI continuera de délivrer (et de retirer le cas échéant) les agréments aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (y compris les teneurs de compte-conservateurs). De plus, certaines modifications des attributions de ce comité sont introduites, concernant certains types d'entreprises fournissant des services de monnaie électronique (voir point H) et les programmes d'activités des prestataires de services d'investissement.

C. Simplification de la procédure consultative dans les domaines bancaire, de l'assurance et de la régulation financière

16. La BCE accueille favorablement les dispositions de l'avant-projet de loi visant à simplifier les procédures consultatives dans le domaine de la réglementation bancaire, financière et des assurances. Elle soutient en particulier la création de deux comités consultatifs, le comité consultatif du secteur financier (CCSF) et le comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF), en ce qu'ils contribueront à assurer une meilleure lisibilité du système institutionnel français dans le secteur financier, auprès des acteurs du marché en France et à l'étranger ainsi qu'à accroître la convergence fonctionnelle entre les différentes composantes du secteur financier (secteurs bancaire, de l'assurance et des entreprises d'investissement).
17. Premièrement, le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) sera commun aux secteurs de la banque, de l'assurance et des entreprises d'investissement, afin de tenir compte de la convergence croissante des problématiques de ces secteurs. Ce Comité, composé de représentants de l'industrie et des consommateurs, sera chargé d'étudier les relations entre les entreprises et les usagers et de reprendre les compétences actuellement dévolues au Conseil national du crédit et du titre (CNCT), au Comité consultatif et à la Commission consultative de l'assurance. Il adoptera des avis et des recommandations d'ordre général.

Deuxièmement, le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) remplacera le Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) et le Conseil national des assurances (CNA). Selon l'article 22 de l'avant-projet de loi, ce Comité sera saisi pour avis par le ministre chargé de l'économie, de tout projet de loi ou d'ordonnance et de toute proposition de directive européenne traitant de questions relatives au secteur de l'assurance, au secteur bancaire et aux entreprises d'investissement. En outre, les projets de décrets ou d'arrêtés dans les mêmes domaines ne pourront être adoptés qu'après avoir recueilli l'avis du CCLRF, qui pourra en être saisi par le ministre chargé de l'économie, la Banque de France, le CECEI, la Commission bancaire, le Comité consultatif du secteur financier, l'AMF et certaines autorités en matière

⁶ Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

d'assurance. En cas d'avis défavorable, les projets de décrets ou d'arrêtés ne pourront être adoptés qu'après qu'une deuxième délibération du Comité aura eu lieu à la demande du ministre. L'avant-projet de loi prévoit que la composition du CCLRF, les conditions de désignation de ses membres et ses règles seront fixées par décret.

18. Dans l'exposé des motifs, les autorités françaises donnent des indications supplémentaires quant au contenu éventuel du décret envisagé concernant le CCLRF. Ce Comité serait composé de manière analogue au CRBF (comprenant un représentant du gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire), à ceci près qu'il comprendrait des représentants du secteur de l'assurance et de celui des entreprises d'investissement, selon les questions examinées par le Comité. Comme pour le CRBF, son président serait le ministre chargé de l'économie ou son représentant, ayant voix prépondérante.
19. Le champ d'intervention du CCLRF sera élargi car il recouvrira les secteurs de la banque, de l'assurance et des entreprises d'investissement. De plus, ainsi qu'il a déjà été mentionné, le Comité n'examinera pas seulement les arrêtés ou les décrets mais également les règlements, les projets de loi et les propositions de directives communautaires. Cependant, à la différence du CRBF, le nouveau Comité ne disposera pas de pouvoirs réglementaires et ses compétences seront seulement de nature consultative. Le ministre de l'économie sera directement chargé de la réglementation bancaire et financière dans les domaines visés à l'article L.611-2 du code, sans préjudice des missions conférées au SEBC par l'article 105, paragraphe 2, du traité (et non pas l'article 106, paragraphe 2, du traité, comme le mentionne le code). Étant donné que le CCLRF (auquel devrait participer la Banque de France) sera consulté sur tout projet de texte relatif au secteur financier, l'autorité qui procède à la consultation pourrait envisager de faire participer ce Comité à la mise en œuvre de la décision 98/415/CE du Conseil précitée.

D. Mesures d'urgence relatives aux marchés financiers

20. L'article L.621-7-1 du code, une fois modifié par l'avant-projet de loi, disposera que, en cas de carence de l'AMF, les mesures urgentes nécessitées par les circonstances seront prises par décret. Cette disposition reflète une disposition similaire du code concernant le CMF. La BCE a conscience de ce que cette disposition vise à fournir aux autorités françaises le pouvoir d'adopter des mesures urgentes relativement aux marchés financiers, si l'AMF se trouvait dans l'incapacité d'agir. Étant donné que la disposition proposée fait partie de la section du code consacrée aux pouvoirs de l'AMF, dont certains, comme il a déjà été exposé, sont partagés avec la Banque de France dans le cadre des activités de l'Eurosystème (par exemple concernant les systèmes de règlement et livraison d'instruments financiers)⁷, l'attention des autorités françaises est attirée sur

⁷ Voir l'article L.141-4 du code, modifié par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF).

les recommandations contenues dans l'avis de la BCE du 31 octobre 2002⁸, concernant la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures urgentes relativement aux marchés financiers. Par souci de clarification, le projet de disposition précité pourrait être modifié comme suit : « En cas de [...] et sans préjudice des compétences de la Banque de France notamment dans le cadre des activités du SEBC, [...] ».

E. Règles applicables aux instruments du marché monétaire

21. Une réforme des règles françaises applicables aux titres de créance négociables (TCN), modifiées en dernier lieu en 1998⁹, est actuellement en cours, comprenant en particulier la modification par l'avant-projet de loi de certaines dispositions du code relatives aux TCN et visant à accroître la compétitivité du marché des TCN et à faciliter les conditions d'émission.
22. En ce qui concerne les règles applicables à l'organisation et à la surveillance du marché des TCN, la BCE observe que les autorités françaises souhaitent clarifier, dans le code, les rôles et compétences respectifs de l'AMF et de la Banque de France. Ainsi, l'article L.213-4 du code, modifié, prévoira que la documentation financière devra être soumise à la Banque de France, qui est chargée de veiller à ce que les émetteurs respectent les conditions d'émission énoncées par l'article L.213-3 du code. Bien que cela ne soit pas expressément formulé dans l'avant-projet de loi, la BCE comprend qu'en vertu des nouvelles dispositions relatives aux titres de créance négociables envisagées par les autorités françaises, l'AMF sera notamment chargée de la surveillance de l'information financière, en continu, sans avoir à apposer de visa, pour l'appel public à l'épargne et de veiller au respect des règles de bonne conduite par les opérateurs. De surcroît, ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, le contrôle du marché des TCN devrait faire partie de l'action conjointe qui doit être entreprise respectivement par l'AMF et la Banque de France, dans le cadre de l'adoption du protocole entre les deux autorités. La BCE accueille favorablement cette clarification, qui devrait bénéficier en définitive aux émetteurs de TCN, aux investisseurs et aux autres opérateurs de marché.
23. L'avant-projet de loi modifie également les dispositions applicables du code (et en particulier ses articles L.213-2 et L.213-4) afin d'assouplir le régime linguistique applicable et de fournir la possibilité aux émetteurs, dans certaines circonstances, d'établir une documentation financière dans une langue usuelle en matière financière autre que le français. En outre, l'obligation actuelle imposée aux émetteurs de TCN de justifier de deux ans d'existence sera abrogée. La BCE accueille favorablement ces modifications car elles devraient ouvrir le marché à un éventail plus large d'émetteurs et contribuer à une plus grande intégration des marchés des titres à court terme en Europe.

⁸ Avis de la BCE CON/2002/27 relatif à un projet de loi finlandais sur les pouvoirs d'urgence.

⁹ Voir, dans ce cadre, l'avis de la BCE CON/98/40 du 4 septembre 1998, relatif à un projet de décret sur la modernisation de la réglementation des certificats de dépôt, billets de trésorerie et bons à moyen terme négociables.

24. La BCE constate que les autorités françaises envisagent d'opérer certaines modifications du décret n° 92-137 du 13 février 1992 (qui ne font pas partie de la présente consultation). Pour le cas où les modifications du décret et de toute réglementation y afférente relèveraient du champ d'application de la décision 98/415/CE du Conseil précitée, la BCE serait prête à présenter ses observations sur la question.

F. Règles relatives à la tenue de compte conservation d'instruments financiers

25. Actuellement, la législation française fait référence aux services de tenue de compte conservation d'instruments financiers, à l'article L.622-7 du code, qui dispose que le règlement général du CMF détermine les conditions d'habilitation des teneurs de compte-conservateurs d'instruments financiers. Les autorités françaises précisent à l'article 33 de l'avant-projet de loi, qui correspond à un chapitre spécifique et autonome du code, la qualité des personnes susceptibles d'être habilitées à exercer une telle activité, à savoir les personnes morales émettrices faisant appel public à l'épargne, les établissements financiers français soumis au contrôle des autorités prudentielles (établissements de crédit, entreprises d'investissement ou institutions telles que la Poste) ainsi que les teneurs de compte-conservateurs d'instruments financiers « purs », assimilés à des entreprises d'investissement, agréés par le CECEI et contrôlés par l'AMF pour leurs règles de conduite et par la Commission bancaire pour leurs normes de gestion. Les personnes morales étrangères (établissements de crédit, entreprises d'investissement et teneurs de compte-conservateurs) seraient habilitées à fournir ces services à condition que les dispositions qui leur sont applicables dans leur pays d'origine, en terme d'exercice de l'activité et de contrôle, soient comparables à la réglementation française. Les conditions en seront précisées dans le règlement général de l'AMF. L'exposé des motifs indique que ce traitement différencié des acteurs de l'EEE par rapport aux acteurs français se justifie par l'absence d'harmonisation de ces services en Europe.
26. En vertu des directives 2000/12/CE et 93/22/CEE, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement de l'EEE qui ont obtenu un agrément dans leur pays d'origine et sont habilités à fournir des services de tenue de compte conservation d'instruments financiers ne sont pas soumis à des conditions d'agrément supplémentaires en vertu du droit du pays d'accueil. Il est observé cependant que la proposition précitée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services d'investissement et les marchés réglementés (DSI), adoptée par la Commission le 19 novembre 2002, considère la conservation et l'administration d'instruments financiers pour le compte de clients (y compris la garde et les services connexes, comme la gestion de trésorerie/de garanties) comme des « services auxiliaires ». En outre, selon l'article 5 de la proposition (« Portée de l'agrément »), le « passeport européen » ne peut être délivré pour la seule prestation de services

auxiliaires. La BCE remarque que cet état de fait prévaut actuellement dans le contexte de la directive en vigueur concernant les services d'investissement¹⁰.

27. La BCE reconnaît que le cadre juridique de la fourniture de services de tenue de compte conservation d'instruments financiers n'est pas harmonisé à l'échelle européenne. En France, les règles en la matière sont détaillées et contraignantes, offrant ainsi aux opérateurs de marché un degré élevé de sécurité. La BCE s'accorde à penser que, dans une perspective systémique, les conservateurs représentent une composante essentielle du processus de règlement des titres et que la solidité financière résultant d'un ensemble de règles détaillées peut également jouer un rôle important quant à la constitution et à la réalisation de garanties. Par conséquent, la BCE estime que les organisations concernées devraient poursuivre les efforts d'harmonisation, peut-être en vue d'établir des normes communes minimales (par exemple concernant les pratiques commerciales, l'adéquation des fonds propres, les exigences en matière de performance) et un cadre juridique adéquat, de manière à assurer l'égalité de traitement en Europe tout en accroissant la confiance dans le processus de règlement des titres.

G. Émission de monnaie électronique, systèmes de paiement et blanchiment de capitaux

28. L'avant-projet de loi apporte des modifications au code concernant les établissements de monnaie électronique. La BCE constate à cet égard que la majorité des dispositions des directives relatives à la monnaie électronique¹¹ ont été mises en œuvre par un règlement du CRBF n° 2002-13 du 21 novembre 2002 relatif à la monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique¹².
29. Les dispositions de l'avant-projet de loi modifiant l'article L.511-7 II du code ont pour objet de mettre en œuvre l'article 8, paragraphe 1), point b) et point c), de la directive 2000/46/CE (ci-après la « directive »), qui permet aux États membres d'exempter un établissement de l'application de la directive dans des cas bien définis. L'exemption prévue par l'article 8 de la directive consiste en une dérogation aux règles principales de la directive qui sont destinées à garantir une gestion saine et prudente des établissements de monnaie électronique et en particulier leur intégrité financière. A cet égard, la BCE a eu l'opportunité, lors d'un récent avis sur un projet de loi finlandais, de se

10 Directive 93/22/CEE du Conseil du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières, JO L 141 du 11.6.1993, p. 27, annexe, section C.

11 Directive 2000/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 modifiant la directive 2000/12/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 275 du 27.10.2002, p. 37 ; directive 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, JO L 275 du 27.10.2000, p. 39.

12 Le règlement du CRBF n'a pas encore été formellement approuvé par le ministre de l'économie, ce qui déterminera son entrée en vigueur et sa publication.

prononcer, dans l'intérêt du bon fonctionnement des systèmes de paiement ainsi que pour des raisons de politique monétaire en général, en faveur d'un usage plus restrictif de l'exemption¹³.

30. Premièrement, la BCE observe que le CECEI pourra exempter d'agrément des établissements qui remplissent les conditions de l'article 8, paragraphe 1, point b) et c), tel que transposé en droit français. Selon l'avant-projet de loi, les entreprises qui émettent de la monnaie électronique et bénéficient de l'exemption ne seraient en conséquence pas considérées comme des établissements de crédit. A ce titre, la BCE souhaite rappeler que l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive dispose que les États membres interdisent aux personnes ou entreprises qui ne sont pas des établissements de crédit d'exercer à titre professionnel l'activité d'émission de monnaie électronique. En outre, la position commune du Conseil concernant la directive¹⁴ indique que, même si les États membres ont la possibilité d'exempter un établissement de l'application de tout ou partie des dispositions de la directive et de l'application de la directive 2000/12/CE, cela n'affecte en rien la nature des établissements concernés, qui demeurent des établissements de crédit au sens du premier tiret de l'article 1^{er} de la directive 2000/12/CE¹⁵. De surcroît, la compétence des autorités monétaires de prescrire des obligations de constitution de réserves n'est nullement affectée. La question de savoir quels types d'établissements sont considérés comme des établissements de crédit est importante dans le contexte des opérations du SEBC et pour l'accès des établissements de crédit aux systèmes de paiement des banques centrales et aux facilités permanentes, en ce qu'il s'agit d'instruments de politique monétaire de la Communauté.
31. Deuxièmement, l'avant-projet de loi précise que le CECEI pourra octroyer l'exemption susvisée « sauf s'il l'estime incompatible avec les systèmes de paiement ». Il apparaît à la BCE que la référence aux systèmes de paiement dans cette disposition du projet de loi est peu claire. La BCE comprend toutefois que, selon cette disposition, le CECEI accorderait cette exemption sauf s'il l'estime incompatible avec la sécurité des moyens de paiement. En outre, cette disposition doit être examinée dans le contexte de la protection accordée par la directive concernant le caractère définitif du règlement¹⁶, aux établissements de crédit en tant que participants à un système.
32. Troisièmement, et sous réserve de la restriction précitée, la BCE note que ces établissements « exemptés » (qui n'ont pas le statut d'établissements de crédit) seront cependant soumis aux obligations de déclaration de soupçon en vertu de l'article L.562-1 du code.

13 Voir l'avis de la BCE CON/2002/1, du 4 janvier 2002, sollicité par le ministère finlandais des finances sur un projet de loi concernant la révision de la loi sur les établissements de crédit.

14 Position commune (CE) n° 8/2000 arrêtée par le Conseil le 29 novembre 1999 en vue de l'adoption de la directive 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice, ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements (y compris l'exposé des motifs du Conseil), JO C 26 du 28.1.2000, p. 1.

15 Directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, JO L 126 du 26.5.2000, p. 1.

16 Directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, JO L 166 du 11.6.1998, p. 45.

H. Arrêt de la publication par la Banque de France de ses situations hebdomadaires et modification du statut de la Banque de France

33. L'article L.144-5 du code, qui correspond à une disposition du statut de la Banque de France, requiert que la situation de la Banque de France soit publiée selon une périodicité hebdomadaire. L'avant-projet de loi abroge cette obligation. Selon l'article 2, paragraphe 1, de la décision BCE/2001/16 du 6 décembre 2001¹⁷, les soldes intra-Eurosystème relatifs aux billets en euros en circulation, tels que définis par l'article 1^{er}, point e) de cette décision, qui résultent de la répartition des billets en euros émis, sont calculés selon une périodicité mensuelle et enregistrés dans les livres de la BCE et des banques centrales nationales (BCN) le premier jour ouvrable du mois, avec pour date de valeur le dernier jour ouvrable du mois précédent. Par extension, l'enregistrement de la répartition entre les BCN de leurs parts dans le passif résultant de la valeur totale des billets en euros en circulation, par suite de l'application de l'article 4 de la décision BCE/2001/15 du 6 décembre 2001¹⁸ relative à l'émission des billets en euros, intervient selon la même périodicité. La publication par une BCN de sa situation plus fréquemment qu'en fin de mois, révélerait les engagements correspondant aux billets en euros en circulation, reflétant les opérations comptables journalières intervenant entre les répartitions périodiques enregistrées dans ses livres, ce qui serait donc contraire à l'article 4 de la décision BCE/2001/15. En conséquence, le 4 juillet 2002, le conseil des gouverneurs de la BCE a recommandé aux BCN de la zone euro qui publient actuellement des situations hebdomadaires de cesser leur publication. La BCE ne peut dès lors qu'accueillir favorablement cette abrogation.
34. Le présent avis sera publié sur le site Internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 18 décembre 2002.

Le président de la BCE

[signé]

Willem F. DUISENBERG

¹⁷ Décision BCE/2001/16 du 6 décembre 2001 concernant la répartition du revenu monétaire des banques centrales nationales des États membres participants à compter de l'exercice 2002, JO L 337 du 20.12.2001, p. 55.

¹⁸ Décision BCE/2001/15 du 6 décembre 2001 relative à l'émission des billets en euros, JO L 337 du 20.12.2001, p. 52.