



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
EUROSYSTÈME

Guide relatif à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation

Octobre 2015



Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 3 |
| 1 Origine du rôle consultatif de la BCE au sujet de projets de réglementation | 4 |
| 2 Objectifs de la décision 98/415/CE du Conseil | 7 |
| 3 Champ d'application de l'obligation de consulter la BCE | 9 |
| 3.1 Autorités qui procèdent à la consultation | 9 |
| 3.2 Projets de réglementation couverts | 10 |
| 3.3 Domaines de compétence de la BCE | 12 |
| 3.4 Réglementation visant à la mise en œuvre du droit de l'Union | 17 |
| 4 Procédure de consultation | 20 |
| 4.1 Consultation de la BCE en temps utile | 20 |
| 4.2 Demande d'avis | 22 |
| 4.3 Délais | 23 |
| 4.4 Accusé de réception | 25 |
| 4.5 Élaboration et adoption de l'avis de la BCE | 25 |
| 4.6 Régime linguistique | 26 |
| 4.7 Transmission et prise en compte de l'avis | 26 |
| 4.8 Publication | 26 |
| 5 Respect de l'obligation de consulter la BCE | 27 |
| 6 Conséquences juridiques du non-respect de l'obligation de consulter la BCE | 28 |
| Annexe | 30 |
| Décision du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (98/415/CE) | 30 |

Avant-propos



Depuis de nombreuses années, le *Guide relatif à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation* s'est révélé être un outil utile pour les autorités nationales et le grand public. Le guide fournit des informations détaillées sur le processus de consultation de la Banque centrale européenne (BCE). Il est devenu nécessaire de mettre à jour la version d'origine de ce guide, publiée en 2005, pour tenir compte des évolutions du droit de l'Union et des expériences les plus récentes de la BCE concernant ces consultations. De même que toutes les autres publications de la BCE, le présent guide exprime l'engagement de la BCE en faveur des principes d'ouverture et de transparence, et contribue à faire connaître encore plus largement les objectifs et les activités de la BCE.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose aux États membres de consulter la BCE sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de la compétence de celle-ci. Avec l'élargissement de l'Union européenne, le nombre de participants impliqués dans le processus de consultation a augmenté. C'est la raison pour laquelle, la BCE a mis à jour le présent guide pour procurer aux autorités nationales les informations et l'assistance dont elles pourraient avoir besoin au regard de l'obligation de consulter la BCE. À cette fin, ce guide explique les objectifs et la portée de la consultation de la BCE et clarifie la procédure à suivre.

Je suis certain que ce guide actualisé continuera de mieux faire connaître les droits et obligations de toutes les parties concernées et permettra une meilleure compréhension de la fonction consultative de la BCE. À cet égard, ce guide est également destiné à accroître le recours à la procédure de consultation et ainsi à contribuer à l'harmonisation de la réglementation des États membres dans les domaines relevant de la compétence de la BCE.

Enfin, je voudrais souligner l'importance du maintien d'une coopération étroite entre les autorités nationales participant au processus normatif et le Système européen de banques centrales/l'Eurosystème. Je suis convaincu que cette publication continuera de favoriser une telle coopération dans l'intérêt mutuel de toutes les parties concernées.

Francfort-sur-le-Main, octobre 2015

Yves Mersch
Membre du directoire de la BCE

1 Origine de la fonction consultative de la BCE au sujet de projets de réglementation

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « traité ») confère à la BCE une fonction consultative quant aux actes de l'Union proposés et aux projets de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence. L'article 127, paragraphe 4, et l'article 282, paragraphe 5, du traité, qui sont reproduits à l'article 4 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les « statuts du SEBC »), constituent le fondement juridique de la fonction consultative de la BCE.

Le cadre dans lequel s'inscrit la consultation de la BCE par les autorités nationales est défini par 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, qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999. La décision 98/415/CE du Conseil s'applique à tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni, qui est exempté de l'obligation de consulter la BCE par le protocole sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord annexé au traité. Jusqu'en 2004, la BCE a émis, en moyenne, 30 avis par an à la suite de consultations par les autorités nationales. Du fait de l'augmentation du nombre d'États membres depuis 2004 et des turbulences sur les marchés financiers depuis 2008, le nombre des avis de la BCE sur les projets de réglementation a augmenté de manière significative, et a culminé avec 95 avis en 2012.

Par conséquent, le processus de consultation est même devenu encore plus important ces dernières années, lorsqu'il a été demandé aux États membres de coordonner leurs activités relatives aux mesures visant à garantir la stabilité financière du fait de la crise financière. Dans ce contexte, les avis de la BCE ont contribué à assurer, au sein de l'Union, la cohérence des mesures visant à préserver la confiance et la stabilité sur les marchés financiers.

Article 127, paragraphe 4, du traité :

4. La Banque centrale européenne est consultée :

- sur tout acte de l'Union proposé dans les domaines relevant de sa compétence ;
- par les autorités nationales, sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence, mais dans les limites et selon les

¹ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42. Le texte de la décision 98/415/CE du Conseil est reproduit à l'annexe.

conditions fixées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 129, paragraphe 4.

La Banque centrale européenne peut, dans les domaines relevant de sa compétence, soumettre des avis aux institutions, organes ou organismes appropriés de l'Union ou aux autorités nationales.

Article 282, paragraphe 5, du traité :

5. Dans les domaines relevant de ses attributions, la Banque centrale européenne est consultée sur tout projet d'acte de l'Union, ainsi que sur tout projet de réglementation au niveau national, et peut soumettre des avis.

Article 4 des statuts du SEBC :

Conformément à l'article 127, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

a) la BCE est consultée :

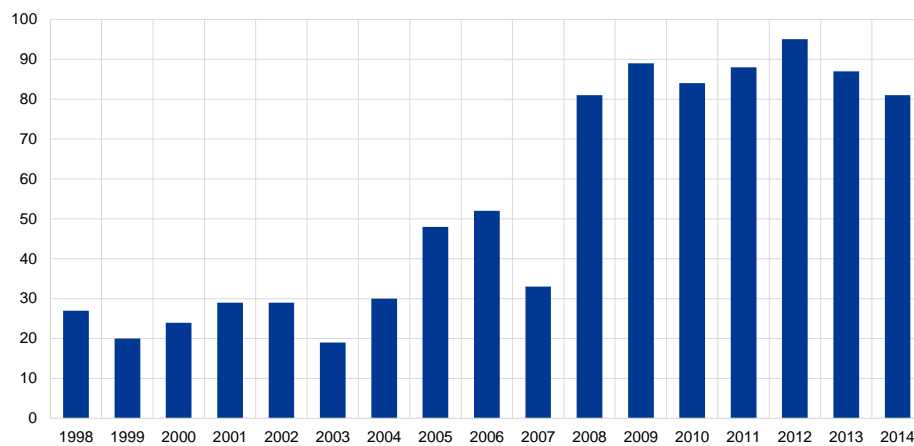
- sur tout acte de l'Union proposé dans les domaines relevant de sa compétence ;
- par les autorités nationales sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence, mais dans les limites et selon les conditions fixées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 41 ;

b) la BCE peut, dans les domaines relevant de sa compétence, soumettre des avis aux institutions, organes ou organismes appropriés de l'Union ou aux autorités nationales.

La décision 98/415/CE du Conseil est rédigée en termes assez généraux et, afin d'assurer sa pleine efficacité, les autorités nationales doivent être bien conscientes : a) de ses objectifs ; b) du champ d'application de l'obligation de consulter la BCE ; c) de la procédure à suivre ; et d) des éventuelles conséquences du défaut de consultation sur la légalité de la réglementation en question. Tenant compte de l'expérience tirée de l'application de la décision 98/415/CE du Conseil, le présent guide vise à informer toutes les autorités nationales participant à l'élaboration de la réglementation de ces quatre aspects, afin qu'elles soient pleinement au fait de leurs droits et obligations. Le présent guide contient également un certain nombre de recommandations visant à assurer l'efficacité de la procédure de consultation.

Graphique 1

Nombre d'avis de la BCE rendus à la suite de consultations par les autorités nationales



Source : BCE.

2 Objectifs de la décision 98/415/CE du Conseil

Dans l'arrêt *OLAF*², la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour de justice ») a clarifié les objectifs de l'article 127, paragraphe 4, du traité en ce qui concerne l'obligation de consulter la BCE sur tout acte de l'Union proposé dans les domaines relevant de sa compétence. Selon la Cour de justice, cette obligation vise « essentiellement à assurer que l'auteur d'un tel acte ne procède à son adoption qu'une fois entendu l'organisme qui, de par les attributions spécifiques qu'il exerce dans le cadre de l'Union dans le domaine considéré et de par le haut degré d'expertise dont il jouit, est particulièrement à même de contribuer utilement au processus d'adoption envisagé ».

Bien que l'arrêt *OLAF* concerne l'obligation des institutions de l'Union de consulter la BCE au sujet d'actes de l'Union proposés, il contribue également à clarifier l'obligation de consulter la BCE incombant aux États membres au sujet de leurs projets de réglementation. On peut déduire de l'arrêt *OLAF* que l'objectif principal de la décision 98/415/CE du Conseil est de permettre à la BCE de procurer aux législateurs nationaux, en temps utile, des conseils spécialisés sur les projets de réglementation portant sur des questions relevant des domaines de compétence de la BCE. De tels conseils sont destinés à assurer que le cadre juridique national : a) contribue à la réalisation des objectifs de la BCE et/ou du Système européen de banques centrales (SEBC) ; b) soit compatible avec le cadre juridique de l'Eurosystème/du SEBC et de la BCE ; et c) soit conforme aux politiques de l'Eurosystème/du SEBC et de la BCE.

L'obligation de consulter la BCE tirée de la décision 98/415/CE du Conseil est conçue comme un système préventif destiné à éviter les problèmes résultant de réglementations nationales susceptibles d'être incompatibles ou incohérentes. La consultation doit donc avoir lieu lorsque la réglementation est encore à l'état de projet et, plus particulièrement, à un stade où l'avis de la BCE peut être utilement pris en considération par les autorités nationales participant à l'élaboration et à l'adoption de la réglementation en cause.

En pratique, l'obligation de consulter la BCE a permis aux États membres de veiller à ce que la réglementation nationale, y compris les statuts de leurs banques centrales nationales (BCN), demeure compatible avec le traité et les statuts du SEBC.

La procédure de consultation établie par la décision 98/415/CE du Conseil présente un certain nombre d'autres avantages. Elle constitue un outil précieux favorisant

² Arrêt du 10 juillet 2003, Commission des Communautés européennes/Banque centrale européenne (C-11/00, Rec. p. I-7147, voir en particulier les points 110 et 111). Dans cette affaire, la Cour de justice a fait droit au recours de la Commission et annulé la décision BCE/1999/5 du Conseil du 7 octobre 1999 concernant la prévention de la fraude. L'arrêt est significatif en ce qu'il clarifie la fonction consultative de la BCE, étant donné que la Cour de justice a examiné pour la première fois, en réponse à une demande de la BCE, les objectifs de l'article 127, paragraphe 4, du traité.

l'échange d'informations et de compétences. Les consultations jouent un rôle important pour permettre à la BCE de se tenir au fait des évolutions normatives dans les États membres dans les domaines relevant de sa compétence. L'expérience acquise par la BCE au cours de l'examen des projets de réglementation sur lesquels elle est consultée représente un atout pour la formulation de sa propre position, par exemple dans les forums de l'Union ou internationaux où sont abordées des questions similaires. Par ailleurs, les avis de la BCE favorisent l'harmonisation des réglementations des États membres dans les domaines relevant de la compétence de la BCE et contribuent à améliorer la qualité de la réglementation nationale, en ce qu'ils se fondent sur l'expérience de la BCE acquise dans l'exercice de ses missions³. Les avis de la BCE peuvent aussi constituer une source de référence dont la Cour de justice peut tenir compte dans des actions relatives à la compatibilité de la réglementation en cause avec le traité, ou dont les juridictions nationales peuvent tenir compte dans des actions portant sur l'interprétation ou la validité de la réglementation en cause.

À l'instar des avis d'autres institutions de l'Union, les avis de la BCE ne lient pas. En d'autres termes, les législateurs nationaux ne sont pas tenus de suivre les avis de la BCE. Toutefois, le système mis en place par la décision 98/415/CE du Conseil vise à assurer que la réglementation nationale ne soit adoptée qu'après que l'avis de la BCE ait été examiné comme il se doit. Ce système s'est avéré efficace et les législateurs nationaux ont accepté, en règle générale, de modifier ou même de retirer le projet de réglementation plutôt que d'adopter une réglementation en contradiction avec la position de la BCE.

Enfin, l'obligation de consulter la BCE contribue à la communication externe de la BCE avec le public et les marchés. La BCE a pour politique générale d'encourager la transparence et, à cette fin, les avis faisant suite à des consultations par les autorités nationales sont en principe publiés sur le site internet de la BCE immédiatement après leur adoption et leur transmission à l'autorité qui a procédé à la consultation.

³ Voir point 140 des conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-11/00, qui a été repris au point 110 de l'arrêt de la Cour de justice.

3 Champ d'application de l'obligation de consulter la BCE

3.1 Autorités qui procèdent à la consultation

Article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision 98/415/CE du Conseil :

1. Les autorités des États membres consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité (...).
 2. En outre, les autorités des États membres autres que les États membres participants consultent la BCE sur tout projet de réglementation concernant les instruments de la politique monétaire.
-

3.1.1 Les différentes autorités concernées

L'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil énonce que l'obligation de consulter la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence incombe aux « autorités des États membres ». Étant donné que la décision 98/415/CE du Conseil s'applique à tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni, les autorités concernées ne sont pas seulement celles des États membres dont la monnaie est l'euro (ci-après « les États membres de la zone euro »), mais aussi celles des États membres dont la devise n'est pas l'euro (ci-après les « États membres n'appartenant pas à la zone euro »), à l'exception des autorités du Royaume-Uni.

L'article 3, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil précise que les autorités des États membres sont « les autorités (...) qui élaborent un projet de réglementation ». En outre, il ressort de l'article 4 de la décision 98/415/CE du Conseil que l'autorité qui procède à la consultation peut être distincte non seulement de « l'autorité qui doit adopter les dispositions concernées », mais aussi de « l'autorité qui prend l'initiative d'un projet de réglementation ».

En pratique, la BCE est consultée par des autorités très diverses. En ce qui concerne la législation qui est soumise à un parlement national, la BCE a généralement été consultée par le ministre en charge de l'élaboration du projet de réglementation relevant des domaines de compétence de la BCE. Lorsqu'un membre d'un parlement national est à l'origine de la réglementation, et non le gouvernement, l'obligation de consulter la BCE incombe au parlement, comme il est précisé ci-dessous⁴. Occasionnellement, les consultations sont transmises par

⁴ Voir section III.1.2 du présent guide.

l'intermédiaire des BCN, agissant pour le compte de l'autorité de réglementation ou en tant qu'autorités dotées de leurs propres pouvoirs réglementaires.

En ce qui concerne les réglementations adoptées selon d'autres procédures, la BCE est généralement consultée par l'autorité compétente pour adopter le texte concerné, par exemple un membre du gouvernement national ou une BCN dotée de pouvoirs réglementaires.

Enfin, la BCE a également été consultée par des autorités nationales qui participaient, de jure ou de facto, au processus d'adoption, par exemple BCN, autorités de contrôle prudentiel, autorités de la concurrence, autorités de lutte contre le blanchiment d'argent et organes particuliers tels que les comités chargés du passage à l'euro. Dans ces cas, la BCE a estimé que la consultation était légitime s'il apparaissait que ces autorités agissaient pour le compte de l'autorité prenant l'initiative ou devant adopter l'acte.

3.1.2 Le rôle des parlements nationaux

Les parlements nationaux peuvent également être les autorités « qui élaborent le projet de réglementation » aux fins de la décision 98/415/CE du Conseil lorsqu'ils débattent de projets de réglementation relevant des domaines de compétence de la BCE ayant été proposés par un ou plusieurs de leurs membres⁵. Il appartient aux parlements nationaux de décider, sur le fondement de leur propre règlement intérieur, de la manière de respecter l'obligation de soumettre à l'avis préalable de la BCE les projets de réglementation qui ont été proposés par un ou plusieurs de leurs membres et qui relèvent des domaines de compétence de la BCE. Il est également possible, pour un gouvernement national, agissant de sa propre initiative, de consulter la BCE sur un projet de réglementation proposé par des membres de son parlement national conformément au droit national.

3.2 Projets de réglementation couverts

Article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil :

1. Aux fins de la présente décision, on entend par :

(...)

« projets de réglementation », les projets relatifs à des dispositions qui, une fois qu'elles ont un caractère obligatoire et sont applicables d'une manière générale sur le territoire d'un État membre, fixent des règles qui visent un nombre indéterminé de cas et s'adressent à un nombre indéterminé de personnes physiques ou morales.

⁵ Cela s'applique aussi aux cas dans lesquels des parlementaires proposent des modifications à un projet de réglementation proposé par le gouvernement, qui sont susceptibles de faire entrer ledit projet dans les domaines de compétence de la BCE.

Selon l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil, les autorités des États membres sont tenues de consulter la BCE sur « tout projet de réglementation » relevant de ses domaines de compétence. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil définit la notion de « projets de réglementation ». Cette définition se réfère aux projets relatifs à des dispositions qui, une fois qu'elles ont un caractère obligatoire et sont applicables d'une manière générale dans la totalité (ou sur un territoire géographiquement distinct) d'un État membre, fixent des règles qui seront applicables à « un nombre indéterminé de cas et s'adressent à un nombre indéterminé » de personnes. Cela comprend les projets de réglementation élaborés par le gouvernement, lesquels deviennent, par leur adoption, des dispositions légales applicables quelle que soit la durée de cette applicabilité.

Ne sont pas considérés comme des projets de réglementation, les projets relatifs à des dispositions dont l'objet exclusif est la transposition de directives de l'Union dans le droit national⁶.

3.2.1 Dispositions revêtant un caractère obligatoire

L'obligation de consulter la BCE ne se limite pas aux projets de réglementation qui doivent être adoptés par un parlement. La décision 98/415/CE du Conseil couvre tous les types de dispositions revêtant un caractère obligatoire, y compris les décrets-lois et les textes réglementaires.

Décrets-lois

Les décrets-lois sont des textes de loi adoptés par un gouvernement et rendus pleinement applicables par celui-ci, pris en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse. Ces textes sont soumis à la ratification ultérieure du parlement, qui peut avoir lieu rapidement ou plusieurs mois après leur adoption. Les projets de décrets-lois constituent donc des « projets de réglementation » sur lesquels la BCE doit être consultée avant leur adoption par le gouvernement, indépendamment de l'urgence ou de la nécessité impérieuse⁷.

Textes réglementaires

Il n'est pas nécessaire de consulter la BCE sur tous les textes réglementaires, parmi lesquels les textes d'applicabilité générale émanant des BCN ou d'autorités de surveillance, qui mettent en œuvre un texte législatif relevant des domaines de

⁶ Voir section III.4 du présent guide.

⁷ Il est noté que compte tenu de l'urgence et de la nécessité impérieuse inhérentes à l'adoption de décrets-lois, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE du Conseil, l'autorité qui procède à la consultation peut réduire le délai imparti à la BCE pour rendre son avis (voir section IV.3 du présent guide).

compétence de la BCE. Il ressort des objectifs de la décision 98/415/CE du Conseil, qu'un avis sur un projet de texte réglementaire ne devrait être sollicité de la BCE que s'il porte sur une matière étroitement liée aux missions de la BCE et si son incidence sur les sujets relevant des domaines de compétence de la BCE est distincte de celle découlant du texte législatif lui-même. À titre d'exemple, les États membres ne sont pas, en principe, tenus de consulter la BCE sur des questions procédurales.

L'obligation de consulter la BCE sur les modifications apportées aux projets de réglementation qui lui ont déjà été soumis pour avis s'applique aux modifications au fond qui touchent à l'essence du projet de réglementation. On peut distinguer deux cas de figure. Dans le premier cas, des modifications substantielles sont proposées avant que la BCE adopte son avis. La BCE escompte alors que l'autorité qui la consulte lui soumettra le projet de réglementation modifié dès que possible, de sorte que l'avis puisse porter sur le texte le plus récent. Dans le second cas, de nouvelles dispositions substantielles sont proposées après l'adoption de l'avis de la BCE. La BCE devrait alors être consultée sur de telles modifications. En revanche, il n'est pas nécessaire de procéder à une autre consultation si les modifications visent, pour l'essentiel, à accueillir le point de vue exprimé par la BCE dans son avis. La BCE apprécie néanmoins d'être tenue informée des suites données à ses avis et de recevoir le texte de ces modifications à titre d'information.

3.3 Domaines de compétence de la BCE

L'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil fait obligation aux autorités nationales de consulter la BCE sur tout projet de réglementation « relevant de son domaine de compétence en vertu du traité ». Cela comprend naturellement les projets de réglementation qui touchent aux missions fondamentales relevant du SEBC en application de l'article 127, paragraphe 2, du traité (à savoir la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire de l'Union, la conduite des opérations de change, la détention et la gestion des réserves officielles de change des États membres et la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement) et de l'article 16 des statuts (émission de billets de banque en euros). Sont également visés les projets de réglementation touchant à diverses autres missions attribuées au SEBC par le traité, notamment les missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit confiées à la BCE en vertu de l'article 127, paragraphe 6, du traité.

L'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil énumère plusieurs catégories de questions qui sont explicitement considérées comme relevant des domaines de compétence de la BCE. La BCE doit être consultée par les autorités nationales sur les projets de réglementation qui concernent ces questions.

Article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil :

1. Les autorités des États membres consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité, et notamment sur :

- les questions monétaires,
 - les moyens de paiement,
 - les banques centrales nationales,
 - la collecte, l'établissement et la diffusion de données statistiques en matière monétaire, financière, bancaire, de systèmes de paiement et de balance des paiements,
 - les systèmes de paiement et de règlement,
 - les règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers.
-

Vue d'ensemble non-exhaustive des domaines de compétence de la BCE

Il ressort clairement du libellé de l'article 2, paragraphe 1, et du considérant 3 de la décision 98/415/CE du Conseil que la liste indiquée à l'article 2, paragraphe 1, n'est pas exhaustive.

En outre, l'article 2, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE du Conseil dispose que les autorités des États membres n'appartenant pas à la zone euro (autres que le Royaume-Uni) doivent consulter la BCE sur tout projet de réglementation concernant les instruments de politique monétaire.

Article 2, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE du Conseil :

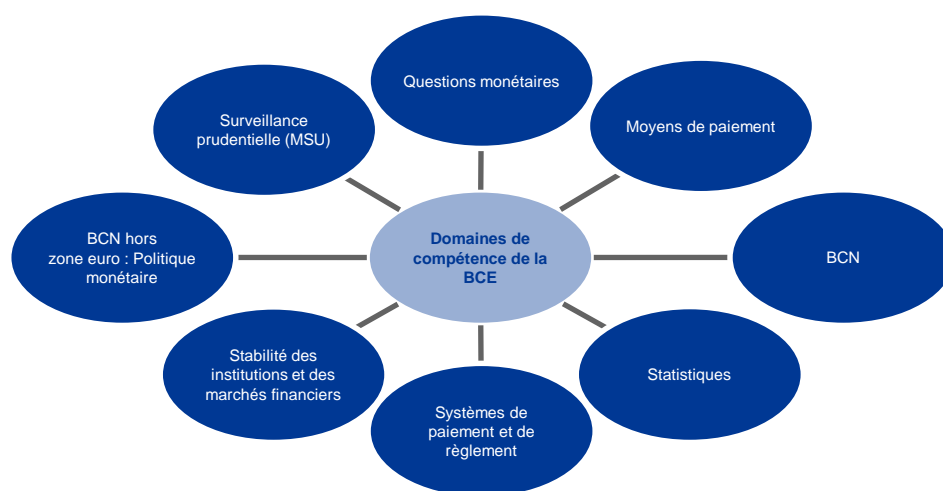
1. En outre, les autorités des États membres autres que les États membres participants consultent la BCE sur tout projet de réglementation concernant les instruments de la politique monétaire.

La décision 98/415/CE du Conseil établit une telle distinction entre les États membres de la zone euro et les États membres n'appartenant pas à la zone euro

parce que les décisions afférentes aux instruments de politique monétaire (tels que le régime de réserves obligatoires) ne relèvent plus des autorités nationales des États membres de la zone euro. Toutefois, selon le considérant 5 de la décision 98/415/CE du Conseil, l'obligation de consulter la BCE ne s'étend pas aux décisions prises par les autorités des États membres n'appartenant pas à la zone euro dans le cadre de la mise en œuvre de leur politique monétaire (telles que les décisions fixant les taux d'intérêt).

Graphique 2

Vue d'ensemble non-exhaustive des domaines relevant de la compétence de la BCE



Source : BCE.

Tous les avis de la BCE sur les projets de réglementation sont publiés sur le site internet de la BCE. Ils sont classés par sections qui correspondent aux différents domaines de compétence de la BCE (statistiques, systèmes de paiement et de règlement, etc.). Les titres et les sujets de tous les avis de la BCE fournissent des indications utiles en cas de doute sur la question de savoir si un projet de réglementation relève de l'obligation de consulter la BCE imposée par la décision 98/415/CE du Conseil.

3.3.1 Questions monétaires et moyens de paiement

Les avis de la BCE sur les questions monétaires et les moyens de paiement portent sur des projets de réglementation concernant des sujets variés, tels que les mesures relatives à l'introduction de l'euro (relibellé de la monnaie nationale, relibellé de la dette publique et privée, double affichage des prix, règles d'arrondi, remplacement des taux de référence nationaux, etc.), le cours légal, les pièces commémoratives, le droit d'auteur sur les billets et les pièces, la prévention du faux monnayage, les libellés, les spécifications techniques, le recyclage, la vérification de l'authenticité et de la qualité des billets et des pièces, les restrictions aux paiements en espèces et l'émission de monnaie électronique.

3.3.2 Banques centrales nationales

Un grand nombre d'avis de la BCE sont adoptés sur des projets de réglementation relatifs aux BCN. Ils portent sur des réglementations qui touchent au statut des BCN ou des membres de leurs organes de décision, notamment aux différents aspects de l'indépendance de banque centrale. Plusieurs avis concernent aussi les missions et les politiques monétaires des BCN, y compris le respect de l'interdiction du financement monétaire en vertu de l'article 123 du traité, les réserves de change des BCN et le régime de réserves obligatoires des BCN des États membres n'appartenant pas à la zone euro. D'autres avis ont traité, par exemple, de modifications de nature institutionnelle apportées aux BCN, portant sur leur comptabilité, *reporting* et audit, participation aux institutions monétaires internationales, accès privilégié, contrôle prudentiel, secret professionnel et sur tout autre aspect de la réglementation des activités des BCN qui relèvent de leurs statuts. La BCE a également souvent reçu des demandes d'avis portant sur des projets de réglementation concernant des missions de BCN ne relevant pas du SEBC, en particulier en vue de déterminer si ces missions sont compatibles avec les objectifs et les missions du SEBC⁸.

3.3.3 Collecte, établissement et diffusion de données statistiques en matière monétaire, financière, bancaire, de systèmes de paiement et de balance des paiements

Les pouvoirs de la BCE en matière de collecte d'informations statistiques sont posés à l'article 5 des statuts du SEBC. L'article 4 du règlement (CE) n° 2533/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne⁹ fait obligation à tous les États membres « d'organise[r] leurs tâches dans le domaine statistique et (...) [de] coopère[r] pleinement avec le SEBC afin de garantir le respect des obligations découlant de l'article 5 des statuts du SEBC ». La BCE est consciente de ce que les réglementations en matière de déclaration diffèrent entre les États membres. En conséquence, lorsque la BCE est consultée sur des projets de réglementation nationale en matière de déclaration, elle est encline à faire des commentaires à caractère général, qui sont destinés à attirer l'attention sur certains aspects qui pourraient être davantage explicités dans le projet de réglementation. La BCE a, par exemple, rendu des avis sur les statistiques de la balance des paiements, la transmission des données statistiques entre la BCE, le SEBC et les BCN n'appartenant pas à la zone euro, les obligations de déclaration statistique nationales sur les différents instruments financiers et les positions d'investissement, ainsi que sur le rôle des BCN n'appartenant pas à la zone euro dans la collecte des données statistiques.

⁸ En vertu de l'article 14.4 des statuts du SEBC, les BCN peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont précisées dans ces statuts, à moins que le conseil des gouverneurs ne décide que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les missions du SEBC.

⁹ JO L 318 du 27.11.1998, p. 8.

3.3.4 Systèmes de paiement et de règlement

Les consultations sur les systèmes de paiement et de règlement ont porté sur des projets de réglementation touchant à divers aspects du fonctionnement de ces systèmes, tels que la surveillance de ceux-ci, les contreparties centrales, le caractère définitif du règlement, les systèmes de règlement brut en temps réel ou de règlement net, les aspects liés à la compensation et aux garanties et la règle dite « de l'heure zéro ».

3.3.5 Règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers

Le sixième tiret de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil fait référence aux « règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers ». Le considérant 3 de la décision 98/415/CE du Conseil énonce que cette catégorie « est sans préjudice de la présente répartition des compétences quant aux politiques relatives au contrôle prudentiel des établissements de crédit et à la stabilité du système financier ». Le sixième alinéa de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil devrait également être envisagé en liaison avec l'article 25.1 des statuts du SEBC, qui dispose que la BCE « est habilitée » à être consultée par les autorités compétentes des États membres sur « l'application de la législation de l'Union concernant le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier ». En outre, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil, les États membres « consultent » la BCE lorsque le projet de réglementation a une « incidence sensible » sur la stabilité financière, à moins que, comme l'indique l'article 1^{er}, paragraphe 2, la réglementation ait pour objet exclusif de transposer les directives de l'Union.

Le nombre d'avis adoptés par la BCE en application de l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE du Conseil a sensiblement augmenté ces dernières années. La BCE a adopté plusieurs avis à la suite de consultations portant sur des projets de modification de la structure institutionnelle de surveillance des États membres. Elle a également été régulièrement consultée sur des modifications importantes du régime de surveillance prudentielle des établissements de crédit et des établissements financiers, ainsi que sur des règles visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, des contrats de garantie financière et sur l'assainissement et la liquidation des établissements financiers. La BCE a fréquemment été consultée sur des projets de réglementation susceptibles d'avoir une incidence importante sur les marchés, tels que la réglementation relative aux régimes de titrisation et à la dématérialisation des titres, ainsi que la réglementation ayant des répercussions à la fois sur les marchés financiers et sur l'objectif principal de la BCE visant à la stabilité des prix (par exemple, la réglementation sur les prêts indexés sur l'inflation).

La BCE a également adopté un certain nombre d'avis dans le contexte de la crise des marchés financiers récente, dans lequel des réglementations nationales visaient à favoriser les régimes de garantie des dépôts ou à assurer ou renforcer la stabilité du marché financier.

Enfin, la BCE a été consultée sur divers projets de réglementation susceptibles d'avoir une incidence sur la libre circulation des capitaux, la politique de change (par exemple, l'imposition des transactions financières, etc.) ainsi que d'autres projets de réglementation d'importance économique.

Concernant le fondement juridique des consultations de la BCE portant sur les projets de réglementation nationale liés au MSU, le libellé du sixième tiret de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil, et notamment la référence aux cas qui « influencent sensiblement » la stabilité financière, ne devrait pas être considéré comme restreignant l'obligation de consulter la BCE. Ainsi qu'il a déjà été indiqué précédemment, le considérant 3 et l'article 2 de la décision 98/415/CE du Conseil établissent clairement que la liste des domaines relevant de l'article 2, paragraphe 1, de cette décision n'est pas exhaustive. Jusqu'à présent, les avis de la BCE sur les projets de réglementation relatifs au contrôle prudentiel des établissements de crédit (y compris la création d'un cadre juridique national destiné à tenir compte de la mise en place du MSU) ont été fondés sur le sixième tiret de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil. Depuis la création du MSU, les missions de contrôle prudentiel relèvent désormais également des domaines de compétence de la BCE aux fins de sa fonction consultative en vertu de l'article 127, paragraphe 4, du traité.

3.4 Réglementation visant à la mise en œuvre du droit de l'Union

Article 1, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE du Conseil :

2. Ne sont pas considérés comme des projets de réglementation, les projets relatifs à des dispositions dont l'objet exclusif est la transposition de directives communautaires dans le droit des États membres.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, en application de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE du Conseil, les États membres ne sont pas tenus de consulter la BCE sur la transposition de directives de l'Union en droit national. La raison d'être de cette exonération réside dans le fait que la BCE a déjà été consultée sur l'acte de l'Union proposé, en vertu de l'article 127, paragraphe 4, du traité, et il est par conséquent inutile d'étendre la fonction consultative de la BCE aux projets de réglementation qui se contentent de transposer cet acte de l'Union. La BCE est d'avis que la même exonération s'applique aux projets de réglementation destinés à

mettre en œuvre les règlements de l'Union, à condition qu'ils n'aient aucune incidence sur les questions relevant des domaines de compétence de la BCE, qui soit distincte de l'incidence résultant du règlement lui-même (sur lequel la BCE a été consultée par les institutions de l'Union).

Dans le passé, la BCE a encouragé, à quelques occasions, les autorités nationales à la consulter sur des projets de réglementation qui transposent les directives de l'Union revêtant un intérêt particulier pour le SEBC. Par exemple, cela a été le cas avec la directive concernant le caractère définitif du règlement¹⁰, la directive sur les garanties¹¹ et leurs modifications ultérieures¹². Les avis de la BCE résultant du grand nombre de consultations portant sur des projets de réglementation destinés à transposer ces deux directives en droit national ont contribué utilement à renforcer le cadre juridique des opérations de l'Eurosystème ainsi que la stabilité du système financier.

Dans le passé, la BCE a également émis, de sa propre initiative, un avis¹³ sur la ratification ou la mise en œuvre d'un Arrangement concernant les services postaux de paiement, et elle a encouragé les autorités nationales à la consulter, si des projets de réglementation nationale spécifiques allaient au-delà de la simple ratification de cet Arrangement.

Les États membres consultent parfois la BCE de leur propre initiative sur des projets de réglementation destinés à transposer des directives, même s'ils n'y sont pas obligés ou encouragés, par exemple dans les domaines où ils considèrent que la BCE dispose d'une compétence spécifique. Dans ces cas, la BCE est d'ordinaire disposée à répondre à toute consultation nationale spontanée, officielle ou non, et à fournir des conseils sur les mesures élaborées pour la transposition du projet de réglementation, même en l'absence d'obligation formelle de consulter la BCE, mais uniquement dans la mesure où ce projet justifie que des commentaires spécifiques soient formulés en rapport avec les domaines relevant de la compétence de la BCE.

Le Comité européen du risque systémique (CERS) a été créé en décembre 2010 en tant que nouvel organe mandaté pour surveiller les risques auxquels le système financier pris dans son ensemble est exposé. Le CERS peut émettre, entre autres, des recommandations dans les domaines relevant de sa compétence et il assure en vertu de l'article 17 du règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil¹⁴ le suivi de ses recommandations. Compte tenu du rôle du CERS dans ces

¹⁰ 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 sur titres, JO L 166 du 11.6.1998, p. 45.

¹¹ Directive 2002/47/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juin 2002 concernant les contrats de garantie financière, JO L 168 du 27.6.2002, p. 43.

¹² Directive 2009/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et la directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière, en ce qui concerne les systèmes liés et les créances privées, JO L 146 du 10.6.2009, p. 37. (Il s'agit de la modification pour laquelle la BCE a encouragé les États membres à la consulter. En plus de ce qui précède, deux autres (petites) modifications ont été adoptées en 2010 et 2011).

¹³ CON/2010/85.

¹⁴ Règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique, JO L 331 du 15.12.2010, p. 1.

domaines, il n'est pas nécessaire de consulter la BCE sur les projets de réglementation portant sur la mise en œuvre des recommandations du CERS.

4 Procédure de consultation

Article 4 de la décision 98/415/CE du Conseil :

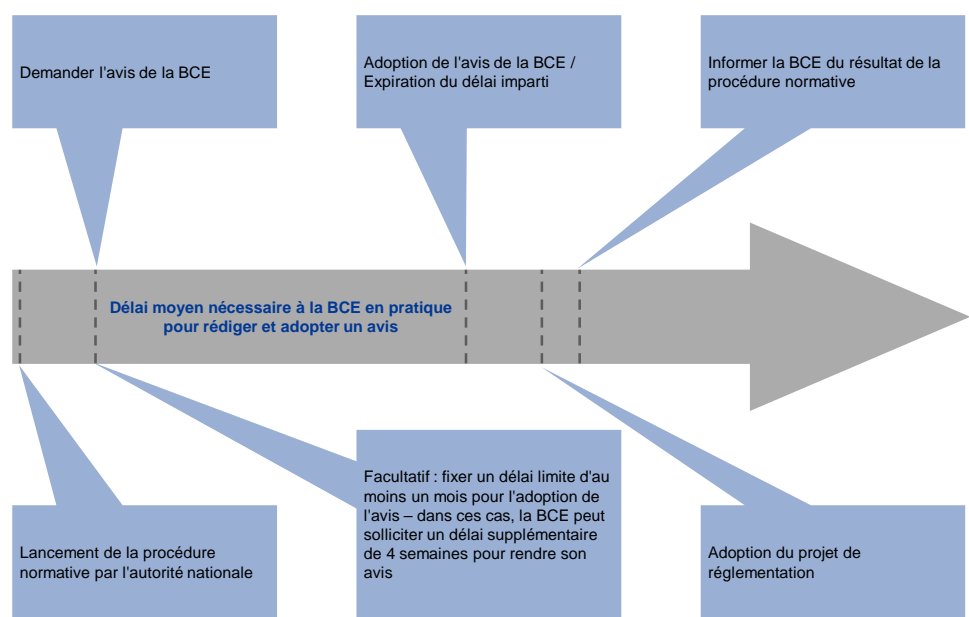
Chaque État membre arrête les mesures nécessaires pour assurer le respect effectif de la présente décision. À cette fin, il veille à ce que la BCE soit consultée en temps utile pour permettre à l'autorité qui prend l'initiative d'un projet de réglementation de tenir compte de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond et à ce que l'avis rendu par la BCE soit porté à la connaissance de l'autorité qui doit adopter les dispositions concernées, s'il s'agit d'une autre autorité que celle qui les a élaborées.

4.1 Consultation de la BCE en temps utile

Selon l'article 4 de la décision 98/415/CE du Conseil, la BCE doit être consultée « en temps utile » au cours du processus normatif. Cela signifie que les procédures nationales doivent veiller à ce que la consultation ait lieu à un stade du processus normatif qui laisse suffisamment de temps à la BCE pour examiner les projets de réglementation (et, le cas échéant, les traduire) et pour adopter son avis dans toutes les versions linguistiques requises. Cela permet aussi aux autorités nationales concernées de tenir compte de l'avis de la BCE avant l'adoption de la réglementation.

Graphique 3

Processus de consultation sur les projets de réglementation



Source : BCE.

Lorsque le projet de réglementation est élaboré par une autorité distincte de celle qui doit adopter les dispositions concernées, l'article 4 de la décision 98/415/CE du Conseil requiert que la consultation ait lieu à un moment permettant à l'autorité qui a pris l'initiative du projet d'examiner si ce projet devrait être modifié pour tenir compte de l'avis de la BCE, c'est-à-dire avant la transmission du projet à l'autorité qui doit l'adopter. En même temps, l'article 4 n'exclut pas que les autorités nationales prennent des mesures, dans le cadre de leur procédure normative, qui n'ont pas d'incidence, au fond, sur le projet de réglementation.

Il ressort du libellé de l'article 3, paragraphe 4, de la décision 98/415/CE du Conseil que les États membres sont tenus de suspendre le processus d'adoption du projet de réglementation jusqu'à la réception de l'avis de la BCE. Cela ne signifie pas que le processus normatif national dans sa totalité (comprenant notamment les travaux préparatoires des commissions permanentes parlementaires, les débats portant sur d'autres avis rendus par des autorités nationales, etc.) doive être suspendu jusqu'à ce que la BCE rende un avis. Cela signifie, au contraire, que l'autorité qui doit adopter le texte doit être mise en mesure de délibérer utilement de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond. Si un délai a été fixé pour la présentation de l'avis de la BCE¹⁵ et que celui-ci a expiré, l'autorité nationale concernée peut reprendre le processus d'adoption. Même dans ce cas, et pour autant que la réglementation n'ait pas encore été adoptée, les autorités nationales demeurent tenues de prendre en considération l'avis de la BCE.

En octobre 2011, le président de la BCE a adressé une lettre à toutes les autorités de consultation nationales afin de leur rappeler qu' « [e]n vertu de l'article 4 de la décision 98/415/CE, il appartient aux autorités nationales d'arrêter les mesures nécessaires pour assurer le respect effectif de ladite décision, en consultant dûment la BCE sur les projets de réglementation relevant de son domaine de compétence¹⁶ en temps utile au cours du processus normatif ». Il a également « recommand[é] de mettre en place des procédures internes adéquates permettant d'assurer que la consultation intervient en temps utile pour que l'autorité qui consulte et/ou qui doit adopter le projet de réglementation concerné puisse tenir compte de l'avis de la BCE avant l'adoption du projet », et a ajouté qu' « il y a lieu de procéder à une nouvelle consultation lorsque le projet fait l'objet d'une modification substantielle au cours de la procédure normative ».

¹⁵ Voir section IV.3 du présent guide.

¹⁶ Cela comprend également les dispositions qui ne sont pas soumises à l'approbation d'un parlement. Seuls les projets de réglementation visant exclusivement à transposer le droit de l'Union échappent à l'obligation de consultation.

4.2 Demande d'avis

4.2.1 Forme de la demande et documents joints

La demande d'avis officielle doit être adressée par écrit au président de la BCE¹⁷. La réception de la demande d'avis par le président de la BCE marque le commencement de la procédure d'adoption de l'avis de la BCE. La BCE accueille favorablement toute forme de communication, au niveau du personnel, entre les autorités nationales procédant à la consultation et les services juridiques de la BCE. Cependant, la procédure de consultation officielle ne débute qu'à la réception, par le président de la BCE, de la demande d'avis officielle.

La demande doit contenir une version du projet de réglementation qui est suffisamment stable pour que la BCE puisse donner un avis à son sujet. Si le projet de réglementation comporte un grand nombre de dispositions sur des sujets divers, la BCE recommande que l'autorité qui la consulte indique les dispositions du projet qui doivent faire l'objet des principaux commentaires de la BCE. Ceci est tout particulièrement pertinent, lorsque le projet de réglementation vise principalement à transposer la législation de l'Union ou à lui donner effet, mais comporte également d'autres dispositions qui vont au-delà de la simple transposition.

La BCE recommande que l'autorité qui la consulte y joigne un bref exposé des motifs décrivant le sujet abordé et les principaux objectifs poursuivis ; le stade atteint dans le processus normatif national ; et le nom et les coordonnées des correspondants disponibles pour éclaircir toute question sur le projet de réglementation qui peut se poser au cours de la rédaction, par la BCE, de son avis. La BCE recommande que l'autorité qui la consulte indique un délai dans lequel la BCE doit émettre son avis¹⁸.

Documents requis pour les consultations nationales

| Requis | Recommandé | Facultatif |
|---|---|--|
| Demande d'avis par écrit au président de la BCE. Copie du projet de réglementation . | Bref exposé des motifs indiquant : le sujet abordé et les principaux objectifs de la réglementation ; le stade atteint dans le processus normatif national ; et les coordonnées d'un correspondant. Si le projet de réglementation nationale est long ou complexe, une indication des dispositions du projet qui doivent faire l'objet des principaux commentaires de la BCE. Si l'extrême urgence est invoquée, il serait souhaitable de fournir une traduction en anglais de l'exposé des motifs et des principales dispositions du projet soumis à consultation. | Indication d'un déla i dans lequel la BCE doit rendre l'avis. |

¹⁷ La BCE accepte également de recevoir les demandes de consultation, dûment signées et adressées, par fax ou sous forme de pièce scannée, par courrier électronique aux adresses suivantes : office.president@ecb.europa.eu et ecb.secretariat@ecb.europa.eu.

¹⁸ Voir section IV. 3 du présent guide.

4.2.2 Langue de la demande

La demande d'avis et les documents qui y sont joints peuvent être soumis dans la langue officielle de l'État membre concerné (ou dans l'une de ses langues officielles s'il en existe plusieurs). La BCE apprécie de recevoir, en particulier lorsque l'extrême urgence est invoquée¹⁹, une traduction en anglais de l'exposé des motifs et des principales dispositions du projet de réglementation soumis à consultation, afin de faciliter la procédure de consultation. Ceci tient compte du fait que l'anglais est la langue de travail de la BCE, et également la langue dans laquelle les avis de la BCE sont adoptés par le conseil des gouverneurs avec la contribution du conseil général. Cela permet en outre à la BCE de commencer à travailler sur les avis immédiatement sans devoir attendre les traductions. Toutefois, l'absence d'une telle traduction ne doit pas retarder la demande d'avis auprès de la BCE.

4.3 Délais

Article 3 de la décision 98/415/CE du Conseil :

1. Si elles le jugent nécessaire, les autorités nationales qui élaborent un projet de réglementation peuvent fixer à la BCE, pour la présentation de son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la date à laquelle la demande d'avis est notifiée au président de la BCE.
2. Le délai prévu peut être réduit en cas d'extrême urgence. Dans ce cas, l'autorité qui consulte indique les raisons de cette urgence.
3. La BCE peut demander, en temps utile, que le délai soit prolongé d'une durée maximale de quatre semaines. L'autorité qui la consulte ne peut refuser d'accéder à cette demande sans motif raisonnable.
4. À l'expiration du délai imparti, l'autorité nationale qui procède à la consultation peut passer outre à l'absence d'avis. Si l'avis de la BCE est reçu après expiration du délai, les États membres veillent néanmoins à ce qu'il soit porté à la connaissance des autorités visées à l'article 4.

Si la décision 98/415/CE du Conseil ne fixe pas de délai à la BCE pour l'adoption de son avis, l'expérience a montré que le délai moyen nécessaire est d'environ six semaines. Cependant, le processus peut durer plus longtemps²⁰ et le délai effectivement requis pour l'adoption d'un avis varie, à l'évidence, en fonction de la nature, de la complexité et de l'importance du projet de réglementation concerné.

¹⁹ Voir section IV.3 du présent guide.

²⁰ Voir section IV.5 du présent guide.

En application de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil, « [s]i elles le jugent nécessaire, les autorités nationales qui élaborent un projet de réglementation peuvent fixer à la BCE, pour la présentation de son avis, un délai ». Toutefois, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date à laquelle cette demande d'avis est notifiée à la BCE.

L'expérience a montré que les États membres considèrent parfois, à tort, ce délai minimal d'un mois comme étant le délai normal maximal. Dans la plupart des cas, l'élaboration et l'adoption d'un avis de la BCE requiert du temps pour préparer la version anglaise du projet de réglementation, coordonner les travaux des différents secteurs d'activité compétents de la BCE impliqués dans la rédaction de l'avis et permettre la réception et la prise en compte des commentaires et des observations émanant des gouverneurs des banques centrales nationales dans le cadre de la procédure écrite, ainsi que ceux du conseil de surveillance prudentielle, lorsqu'il est consulté par le conseil des gouverneurs.

En pratique, le délai d'un mois s'est avéré plutôt court. La possibilité pour les autorités qui procèdent à la consultation de fixer un délai, devrait par conséquent être limitée aux cas où il est impératif que les autorités nationales reçoivent l'avis de la BCE dans un délai d'un mois. Comme la BCE le réitère souvent dans ses avis, le fait que le processus normatif national ait atteint un stade avancé, ne constitue pas un motif suffisant permettant aux autorités consultantes d'exiger l'adoption, en urgence, de son avis par la BCE.

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE du Conseil, le délai peut être réduit dans des cas d'extrême urgence. Dans ces cas très exceptionnels, l'autorité qui consulte doit expressément indiquer les raisons de cette urgence. Les autorités qui consultent sont encouragées à suivre les conseils figurant au considérant 6 de la décision 98/415/CE du Conseil, qui énonce qu'un dialogue entre ces autorités et la BCE devrait permettre à la BCE de rendre son avis en temps voulu dans les cas d'urgence, tout en étant en mesure d'examiner le projet de réglementation de manière suffisamment précise. En outre, dans de tels cas, la BCE apprécie de recevoir une traduction en anglais de l'exposé des motifs et des principales dispositions du projet de réglementation soumis à consultation²¹. Toutefois, l'absence d'une telle traduction ne doit pas retarder la demande d'avis auprès de la BCE.

En application de l'article 3, paragraphe 3, de la décision 98/415/CE du Conseil, lorsqu'un délai a été fixé par l'autorité qui consulte, la BCE peut demander que ce délai soit prolongé d'une durée maximale de quatre semaines. L'article 3, paragraphe 3, dispose que l'autorité qui consulte ne peut refuser d'accéder à cette demande sans motif raisonnable.

L'article 3, paragraphe 4, de la décision 98/415/CE du Conseil énonce que « [à] l'expiration du délai imparti, l'autorité nationale qui procède à la consultation peut passer outre à l'absence d'avis ». Ainsi, une fois le délai expiré, les autorités compétentes peuvent continuer la procédure d'adoption du projet de réglementation,

²¹ Voir également les sections IV. 2.1 et IV.2.2 du présent guide.

qui a été suspendue durant la période de consultation de la BCE. Néanmoins, tant que la réglementation n'a pas été définitivement adoptée, l'autorité qui procède à la consultation demeure tenue de prendre en considération l'avis de la BCE (et de le porter à la connaissance de l'autorité qui procède à l'adoption du texte, s'il s'agit d'un organe distinct).

4.4 Accusé de réception

Dès réception de la demande d'avis, un accusé de réception est envoyé à l'autorité qui procède à la consultation dans la même langue que celle de la demande d'avis. Lorsque l'État membre consulte la BCE, sans y être expressément tenu, ou lorsque le projet de réglementation ne concerne que marginalement les domaines relevant de la compétence de la BCE ou n'apporte que des modifications purement formelles ou administratives au cadre juridique, la BCE en fait mention dans l'accusé de réception et indique si elle souhaite néanmoins faire des observations particulières qui seront communiquées via un avis de la BCE.

Les documents joints à la demande d'avis et la traduction en anglais sont envoyés aux membres du conseil des gouverneurs et du conseil général de la BCE. Ils peuvent ainsi déjà se familiariser avec le dossier de consultation et être en mesure de formuler rapidement des commentaires lorsque le projet d'avis leur est soumis à cette fin.

4.5 Élaboration et adoption de l'avis de la BCE

Après réception de la demande d'avis, la BCE constitue un comité chargé de rédiger l'avis. Ce comité comprend des experts issus des secteurs d'activités concernés par le sujet de la consultation. Le temps de la rédaction varie entre quelques jours à plusieurs semaines, en fonction de facteurs tels que la nature, la complexité et l'importance du projet de réglementation, ainsi que de sa disponibilité en anglais. Lors de l'élaboration de l'avis de la BCE, il est également tenu compte des motifs de la demande visant à obtenir en urgence ou en extrême urgence l'adoption de l'avis.

L'avis est un instrument juridique de la BCE et, en principe, le conseil des gouverneurs est l'organe de décision en charge de l'adoption des avis de la BCE. Les membres du conseil général participent également à ce processus de décision afin de contribuer à la fonction consultative de la BCE. Par conséquent, après la finalisation de la rédaction et son approbation par le directoire, le projet d'avis est soumis au conseil des gouverneurs pour commentaires et aux membres du conseil général pour observations. Il s'agit d'une procédure écrite qui dure, en principe, une semaine.

S'agissant de l'adoption, par la BCE, d'avis relatifs au contrôle prudentiel des établissements de crédit, le conseil des gouverneurs peut également consulter le conseil de surveillance prudentielle.

À réception des commentaires et/ou des observations, le projet d'avis est révisé par la BCE et transmis de nouveau pour commentaires ou observations selon une autre procédure écrite dont la durée est de quelques jours ouvrables. Cependant, le délai imparti pour les commentaires et les observations dans le cadre de cette deuxième procédure écrite peut varier, en fonction de la nature de la consultation et du nombre et de la complexité des commentaires reçus dans le cadre de la première procédure écrite. Dans le cadre de la deuxième procédure écrite, les membres du conseil général et du conseil des gouverneurs feront, en général, uniquement des commentaires sur les modifications apportées au projet d'avis révisé.

Les autorités qui consultent sont invitées à tenir compte de la complexité du processus de consultation lorsqu'elles prévoient de solliciter l'avis de la BCE.

4.6 Régime linguistique

Les avis requis par une autorité nationale sont adoptés dans la langue officielle de l'État membre concerné (ou dans la langue de la demande d'avis, si l'État membre a plusieurs langues officielles) et en anglais.

4.7 Transmission et prise en compte de l'avis

Suivant son adoption, l'avis est transmis à l'autorité qui a procédé à la consultation. L'article 4 de la décision 98/415/CE du Conseil dispose que l'autorité qui prend l'initiative d'un projet de réglementation doit « tenir compte de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond », et que l'avis de la BCE doit être porté à la connaissance de l'autorité qui doit adopter les dispositions concernées, s'il s'agit d'une autorité autre que celle qui les a élaborées.

À l'issue du processus normatif, la BCE apprécie de recevoir une copie du texte définitif de la réglementation. La BCE recommande que, lorsqu'un projet de réglementation a fait l'objet d'une consultation de la BCE, une copie de la réglementation adoptée ou un lien à celle-ci soient adressées au secrétariat de la BCE par l'autorité qui a procédé à la consultation.

4.8 Publication

Le conseil des gouverneurs a progressivement étendu sa politique de transparence en ce qui concerne les consultations par les autorités nationales.

Depuis janvier 2005, tous les avis de la BCE ont été publiés sur le site internet de la BCE immédiatement après leur transmission à l'autorité ayant procédé à la consultation, sauf en présence de motifs spécifiques s'opposant à une publication immédiate. Dans ce dernier cas, l'avis est publié au plus tard six mois après son adoption.

5 Respect de l'obligation de consulter la BCE

Afin de garantir que l'obligation de consulter la BCE est remplie, l'article 4 de la décision 98/415/CE du Conseil prescrit aux États membres d'arrêter les mesures nécessaires « pour assurer le respect effectif » de ladite décision. Le SEBC suit attentivement l'évolution normative nationale au travers des projets de réglementation relevant des domaines de compétence de la BCE. Le SEBC effectue également un suivi régulier du respect par les autorités nationales de leur obligation de consulter la BCE sur ces projets de réglementation, et en rend compte régulièrement. En outre, lorsqu'elle établit que l'obligation de consulter la BCE sur les projets de réglementation relevant de ses domaines de compétence n'a pas été respectée, la BCE le notifie à l'autorité nationale compétente concernée, au gouverneur de la banque centrale nationale de l'État membre concerné et à la Commission européenne. Les cas évidents de non-respect de l'obligation de consulter la BCE qui sont importants ou répétitifs peuvent également être mentionnés dans le rapport annuel de la BCE.

6 Conséquences juridiques du non-respect de l'obligation de consulter la BCE

Le non-respect de l'obligation de consulter la BCE sur un projet de réglementation relevant de ses domaines de compétence constitue une violation de la décision 98/415/CE du Conseil et est susceptible de donner lieu à un recours en manquement devant la Cour de justice. Un tel recours peut être introduit, en vertu de l'article 258 du traité²², par la Commission européenne contre l'État membre en cause. L'obligation de consulter la BCE en vertu de la décision 98/415/CE du Conseil est précise et inconditionnelle, ce qui signifie que les particuliers peuvent l'invoquer devant les juridictions nationales. Par conséquent, les juridictions nationales peuvent être sollicitées pour statuer sur la validité ou l'opposabilité d'une réglementation nationale adoptée sans consultation de la BCE, et une demande de décision préjudicielle peut être adressée à la Cour de justice.

La Cour de justice a dû, à plusieurs reprises, statuer sur l'opposabilité d'une réglementation nationale adoptée en l'absence de la notification préalable à la Commission européenne prescrite par certains actes juridiques de l'Union²³. Dans de tels cas, la Cour de justice a jugé qu'une réglementation nationale adoptée en violation d'une forme substantielle est inopposable aux particuliers. Qui plus est, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, toutes les voies de droit normales prévues dans le droit national doivent être ouvertes aux justiciables faisant valoir leurs droits au niveau de l'Union²⁴. Dans les États membres où les particuliers ont le droit d'introduire un recours visant à annuler une réglementation nationale sur le fondement d'un vice de procédure grave, les particuliers devraient également avoir le droit de demander l'annulation d'une réglementation nationale adoptée en violation d'une forme substantielle du droit de l'Union, telle que la consultation préalable de la BCE.

²² Si une BCN dotée de pouvoirs réglementaires omet de consulter la BCE en violation de la décision 98/415/CE du Conseil, la BCE peut elle-même introduire un recours en manquement en vertu de l'article 237, point d), du traité et de l'article 35.6 des statuts.

²³ Voir, entre autres : affaire Bulk Oil (174/84, Rec 1986 p. 559) ; affaire Enichem Base (380/87, Rec. 1989 p. 2491) ; affaire CIA Security International (C-194/94, Rec. 1996 p. I-2201) ; affaire Lemmens (C-226/97, Rec. 1998 p. I-3711) ; affaire AGS Assédic Pas-de-Calais (C-235/95, Rec. 1998 p. I-4531) ; affaire Unilever (C-443/98, Rec. 2000 p. I-7535) ; affaire Sapod Audic (C-159/00, Rec. 2002 p. I-5031).

²⁴ Voir, par exemple, affaire Rewe (158/80, Rec.1981 p. 1805).

Annexe

Décision du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (98/415/CE²⁵)

Le Conseil de l'Union européenne,

vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment son article 105, paragraphe 4, et l'article 4 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, annexé au traité,

vu la proposition de la Commission²⁶,

vu l'avis du Parlement européen²⁷,

vu l'avis de l'Institut monétaire européen²⁸,

statuant conformément à la procédure prévue à l'article 106, paragraphe 6, du traité et à l'article 42 dudit protocole,

(1) considérant que la Banque centrale européenne (BCE), sera instituée dès que son directoire sera nommé ;

(2) considérant que le traité stipule que la BCE est consultée par les autorités nationales sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence; qu'il appartient au Conseil de fixer les limites et les conditions de cette consultation;

(3) considérant qu'il est nécessaire que cette obligation de consultation imposée aux autorités des États membres ne porte pas préjudice aux responsabilités de ces autorités dans les matières faisant l'objet des projets en question; qu'il convient que les États membres consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de ses domaines de compétence conformément à l'article 105, paragraphe 4, du traité; que la liste des domaines particuliers figurant à l'article 2 de la présente décision n'est pas exhaustive; que le sixième tiret de l'article 2 de cette décision est sans préjudice de la présente répartition de compétences quant aux politiques relatives au contrôle prudentiel des établissements de crédit et à la stabilité du système financier;

²⁵ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

²⁶ JO C 118 du 17. 4.1998, p. 11.

²⁷ JO C 195 du 22. 6.1998.

²⁸ Avis rendu le 6 avril 1998 (non encore paru au Journal officiel).

(4) considérant que les fonctions et activités monétaires du Système européen de banques centrales (SEBC), sont définies dans les statuts du SEBC et de la BCE; que les banques centrales des États membres participants font partie intégrante du SEBC et doivent agir conformément aux orientations et instructions de la BCE; que, durant la troisième phase de l'Union économique monétaire (UEM), les autorités des États membres n'appartenant pas à la zone euro doivent consulter la BCE sur les projets de réglementation concernant les instruments de la politique monétaire;

(5) considérant que tant qu'un État membre ne participe pas à la politique monétaire du SEBC, les décisions prises par les autorités de cet État membre dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique monétaire ne sont pas visées par la présente décision;

(6) considérant que la consultation de la BCE ne doit pas allonger indûment les procédures d'adoption des projets de réglementation dans les États membres; que les délais dans lesquels la BCE doit rendre son avis doivent cependant lui permettre d'examiner avec le soin requis les textes qui lui sont transmis; que, dans des cas d'extrême urgence, pour lesquels les raisons seront indiquées, par exemple en raison de la sensibilité des marchés, les États membres peuvent fixer un délai inférieur à un mois et reflétant l'urgence de la situation; que, dans ces cas notamment, un dialogue entre les autorités nationales et la BCE devrait permettre de tenir compte des intérêts de chacun;

(7) considérant que, en vertu des paragraphes 5 et 8 du protocole n° 11 annexé au traité, la présente décision ne s'applique pas au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, à condition et tant que cet État membre ne passe pas à la troisième phase de l'UEM;

(8) considérant que, entre la date d'établissement de la BCE et le début de la troisième phase de l'UEM, les autorités nationales doivent consulter la BCE, conformément à la décision 93/717/CE²⁹ et à l'article 109 L, paragraphe 2, du traité,

A arrêté la présente décision :

Article premier

1. Aux fins de la présente décision, on entend par:

« État membre participant », un État membre ayant adopté la monnaie unique conformément au traité;

« projets de réglementation », les projets relatifs à des dispositions qui, une fois qu'elles ont un caractère obligatoire et sont applicables d'une manière générale sur le territoire d'un État membre, fixent des règles qui visent un nombre indéterminé de cas et s'adressent à un nombre indéterminé de personnes physiques ou morales.

²⁹ JO L 332 du 31.12.1993, p. 14.

2. Ne sont pas considérés comme des projets de réglementation, les projets relatifs à des dispositions dont l'objet exclusif est la transposition de directives communautaires dans le droit des États membres.

Article 2

1. Les autorités des États membres consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité, et notamment en ce qui concerne:

- les questions monétaires,
- les moyens de paiement,
- les banques centrales nationales,
- la collecte, l'établissement et la diffusion de données statistiques en matière monétaire, financière, bancaire, de systèmes de paiement et de balance des paiements,
- les systèmes de paiement et de règlement,
- les règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers

2. En outre, les autorités des États membres autres que les États membres participants consultent la BCE sur tout projet de réglementation concernant les instruments de la politique monétaire.

3. Dès qu'elle reçoit un projet de réglementation, la BCE indique à l'autorité qui la consulte si, à son avis, ce projet relève de son domaine de compétence.

Article 3

1. Si elles le jugent nécessaire, les autorités nationales qui élaborent un projet de réglementation peuvent fixer à la BCE, pour la présentation de son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la date à laquelle la demande d'avis est notifiée au président de la BCE.

2. Le délai prévu peut être réduit en cas d'extrême urgence. Dans ce cas, l'autorité qui consulte indique les raisons de cette urgence.

3. La BCE peut demander, en temps utile, que le délai soit prolongé d'une durée maximale de quatre semaines. L'autorité qui la consulte ne peut refuser d'accéder à cette demande sans motif raisonnable.

4. À l'expiration du délai imparti, l'autorité nationale qui procède à la consultation peut passer outre à l'absence d'avis. Si l'avis de la BCE est reçu après expiration du délai, les États membres veillent néanmoins à ce qu'il soit porté à la connaissance des autorités visées à l'article 4.

Article 4

Chaque État membre arrête les mesures nécessaires pour assurer le respect effectif de la présente décision. À cette fin, il veille à ce que la BCE soit consultée en temps utile pour permettre à l'autorité qui prend l'initiative d'un projet de réglementation de tenir compte de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond et à ce que l'avis rendu par la BCE soit porté à la connaissance de l'autorité qui doit adopter les dispositions concernées, s'il s'agit d'une autre autorité que celle qui les a élaborées.

Article 5

1. La présente décision s'applique à compter du 1^{er} janvier 1999.
2. La décision 93/717/CE est abrogée à compter du 1^{er} janvier 1999.

Article 6

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Luxembourg, le 29 juin 1998.

Par le conseil

Le président

R. COOK

© Banque centrale européenne, 2015

Adresse postale 60640 Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Téléphone +49 69 1344 0
Site internet www.ecb.europa.eu

Tous droits réservés. La reproduction à des fins pédagogiques et non commerciales est permise sous réserve de mention de l'origine.

Sauf stipulation contraire, le présent document utilise les données disponibles au 14 novembre 2014.

ISBN 978-92-899-2079-7 (en ligne)
DOI 10.2866/28780
Catalogue UE n° QB-02-16-045-FR-N (en ligne)