

Les instruments juridiques de la Banque centrale européenne

Légende: Examen des différents instruments juridiques dont dispose la Banque centrale européenne.

Source: Bulletin mensuel de la BCE. dir. de publ. Vienney, Alain. novembre 1999. Francfort sur le Main: Banque centrale européenne. ISSN 1561-0306.

Copyright: (c) Banque centrale européenne

URL: http://www.cvce.eu/obj/les_instruments_juridiques_de_la_banque_centrale_europeenne-fr-9922a45b-3a5f-44bc-9155-0c4063538aa6.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2012

Les instruments juridiques de la Banque centrale européenne

Le Traité instituant la Communauté européenne (le « Traité ») et les Statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (les « Statuts ») ne se contentent pas de conférer à la Banque centrale européenne (BCE) la capacité de conclure des accords avec des tiers, mais ils lui accordent aussi des pouvoirs réglementaires. Dans les domaines législatifs, ceux-ci se rapportent, d'une part, au rôle de la BCE en tant qu'instance de proposition ou de consultation lorsqu'il s'agit d'amender certaines dispositions des Statuts ainsi que lors de l'élaboration des projets d'actes juridiques nationaux et communautaires et, d'autre part, à la compétence propre de la BCE d'adopter des actes juridiques et d'autres instruments juridiques qui soit peuvent concerner des tiers, soit ont pour objet d'établir des règles pour le Système européen de banques centrales/Eurosystème. Le présent article porte sur les pouvoirs réglementaires de la BCE qui lui sont nécessaires pour rendre le système opérationnel et performant, et qui renforcent l'indépendance du Système européen de banques centrales/Eurosystème. La BCE a conscience que le fait de se voir attribuer des pouvoirs réglementaires implique non seulement un renforcement de son influence, mais également un accroissement de sa responsabilité et de son obligation de rendre compte. Comme on l'a indiqué à plusieurs reprises, l'objectif de la BCE n'est pas seulement d'être ouverte, transparente et claire quant aux motivations de ses actions, mais aussi d'être tenue pour responsable des résultats qu'elle a obtenus.

1 L'implication de la BCE dans le processus législatif

Le Traité instituant la Communauté européenne (le « Traité ») et les Statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (les « Statuts ») confèrent à la Banque centrale européenne (BCE) le pouvoir de participer au processus législatif. Ce dernier peut être subdivisé en trois domaines de compétence spécifique : premièrement, le droit de la BCE de proposer des amendements aux Statuts et de proposer l'adoption de dispositions de droit communautaire dérivé ; deuxièmement, le rôle consultatif de la BCE dans l'élaboration des actes juridiques nationaux et communautaires ; et, troisièmement, la compétence de la BCE pour adopter des actes et autres instruments juridiques de la BCE (cf. encadré). Cet article mettra surtout l'accent sur l'étude de ce troisième domaine de compétence.

Encadré

La compétence de la Banque centrale européenne concernant la participation au processus législatif

Les pouvoirs réglementaires de la Banque centrale européenne (BCE) sont fixés par le Traité instituant la Communauté européenne (le « Traité ») et par les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (les « Statuts »). Ils peuvent être subdivisés en trois domaines de compétence :

1. Le droit d'initiative

- pour l'amendement des Statuts (Recommandations de la BCE, Avis de la BCE)
- pour l'adoption de la législation communautaire dérivée (Recommandations de la BCE, Avis de la BCE)

La BCE a le droit de proposer - ou d'être consultée sur - des amendements de certains articles spécifiques des Statuts et l'adoption du droit dérivé destiné à compléter le Traité et que le Traité requiert dans des domaines spécifiques liés aux missions du Système européen de banques centrales/Eurosystème. (Pour obtenir des informations complémentaires sur le Système européen de banques centrales/Eurosystème, cf. l'article intitulé : *Le cadre institutionnel du Système européen de banques centrales* dans le *Bulletin mensuel de la BCE* de juillet 1999.) Ces domaines incluent, par exemple, les statistiques, les procédures comptables, les opérations d'*open market* et de crédit, les réserves obligatoires, les systèmes de compensation et de paiement et les opérations extérieures. La BCE partage le droit d'initiative avec la Commission des Communautés européennes.

2. La fonction consultative

- élaboration des actes juridiques communautaires et nationaux (Avis de la BCE)

Les instances législatives de la Communauté européenne (le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen, la Commission des Communautés européennes) et les États membres de l'Union européenne (UE) sont tenus de consulter la BCE sur toute proposition d'acte communautaire et tout projet de réglementation des autorités nationales relevant du domaine de compétence de la BCE. Sont inclus dans ce domaine de compétence les projets de dispositions législatives concernant le contrôle prudentiel des

établissements de crédit et la stabilité du système financier. En outre, la BCE peut, de sa propre initiative, soumettre des Avis aux institutions ou organes communautaires ou aux autorités nationales dans les domaines relevant de sa compétence. Enfin, l'article 48 du Traité de l'Union européenne prévoit que le Conseil de la BCE doit également être consulté sur les modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

La fonction consultative de la BCE garantit qu'aucun acte juridique communautaire relevant de son domaine de compétence n'est adopté sans son intervention ; elle met en relief le statut spécial de la BCE, organe indépendant au sein du dispositif institutionnel communautaire, doté de compétences qui lui sont propres et dont il détient l'exclusivité.

3. La compétence de la BCE pour adopter des actes et d'autres instruments juridiques

- actes juridiques de la BCE
 - Règlements
 - Décisions
 - Recommandations
 - Avis
- autres instruments juridiques de la BCE
 - Orientations
 - Instructions
 - Décisions d'ordre interne

La BCE dispose de la compétence d'adopter des actes juridiques communautaires et d'autres instruments juridiques propres à la BCE. Conformément au principe de limitation des pouvoirs - en vertu duquel le Système européen de banques centrales et la BCE agissent dans le cadre des pouvoirs limités qui leur ont été accordés par le Traité et les Statuts -, le pouvoir réglementaire de la BCE s'exerce dans la limite nécessaire à l'accomplissement des missions confiées au SEBC/Eurosystème.

Dans la mesure où les actes juridiques et les autres instruments juridiques de la BCE n'accordent aucun droit ou n'imposent aucune obligation aux banques centrales nationales des États membres qui n'ont pas encore adopté l'euro, la BCE a conclu des accords avec les banques centrales de ces États membres quand cela s'est avéré nécessaire et approprié, comme dans le cas du Système européen de transfert de gros montants à règlement brut en temps réel (*Target*).

2 Les actes juridiques de la BCE

Afin d'être en mesure de remplir les missions confiées au SEBC/Eurosystème, la BCE, conformément aux dispositions du Traité et dans les conditions fixées par les Statuts :

- arrête des Règlements dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des missions qui lui sont confiées et, dans des cas spécifiques, dans les conditions déterminées par le Conseil de l'Union européenne (Conseil de l'UE) ;
- prend les Décisions nécessaires à l'accomplissement des missions du SEBC/Eurosystème ;
- émet des Recommandations ;
- et émet des Avis.

Conformément au Traité et aux Statuts, la Cour de justice des Communautés européennes peut connaître ou peut être saisie de l'interprétation de toutes les mesures prises par le SEBC et qui produisent des effets juridiques, quelle que soit leur nature ou leur forme.

Il va sans dire que l'Eurosystème - en tant que système régi par une règle de droit - est également lié par tous les instruments juridiques qu'il a lui-même adoptés.

Les règlements de la BCE

Les Règlements de la BCE ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tous les États membres de la zone euro sans qu'une transposition soit nécessaire dans les législations nationales. Ainsi, dans le domaine des statistiques, le Règlement de la BCE

concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires impose des obligations de déclaration directe à des agents déclarants déterminés.

Tout comme les Règlements adoptés par les instances législatives de la Communauté européenne, les Règlements de la BCE sont motivés. Pour être opposables aux tiers, ils doivent être publiés au *Journal officiel des Communautés européennes* (intitulé *Journal officiel* dans cet article), dans toutes les langues officielles de la Communauté. Sauf indication contraire, les Règlements de la BCE entrent en vigueur le vingtième jour suivant la date de leur publication.

Les Règlements de la BCE sont adoptés par le Conseil des gouverneurs et sont signés en son nom par le président. Le Directoire peut recevoir délégation du pouvoir réglementaire par décision du Conseil des gouverneurs, mais ce dernier doit préciser, dans cette hypothèse, les limites de la délégation et du domaine de compétence concerné. Dans les matières produisant des effets juridiques sur des tiers, la notification d'une telle délégation doit être signifiée aux parties concernées ou, quand c'est approprié, la délégation doit être publiée en détail.

Le Conseil des gouverneurs a jusqu'à présent adopté les trois Règlements de la BCE mentionnés ci-dessous :

- Règlement (CE) n° 2818/98 de la Banque centrale européenne du 1^{er} décembre 1998 concernant l'application de réserves obligatoires (BCE/1998/15) ;
- Règlement (CE) n° 2819/98 de la Banque centrale européenne du 1^{er} décembre 1998 concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires (BCE/1998/16) ;
- Règlement de la Banque centrale européenne (CE) n° 2157/1999 du 23 septembre 1999 concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions (BCE/1999/4).

Les décisions de la BCE

Les Décisions de la BCE sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent et prennent effet par leur notification. La BCE peut décider de publier ses Décisions au *Journal officiel*, dans toutes les langues officielles de la Communauté. Les Décisions de la BCE peuvent concerner toute personne physique ou morale, y compris les États membres de la zone euro.

Les Décisions de la BCE doivent être motivées. Elles peuvent être adoptées par le Conseil des gouverneurs ou par le Directoire dans leur sphère de compétence respective.

À ce jour, la BCE a adopté une Décision opposable aux États membres de la zone euro :

- Décision de la Banque centrale européenne du 22 avril 1999 concernant l'approbation du volume d'émission des pièces de monnaie en 1999 (BCE/1999/NP10).

Les recommandations et avis de la BCE

Les Recommandations et Avis de la BCE sont des actes juridiques n'ayant pas force exécutoire. Ils peuvent être adoptés par le Conseil des gouverneurs ou par le Directoire dans leur sphère de compétence respective. Les Recommandations et Avis de la BCE peuvent être publiés au *Journal officiel*, dans toutes les langues officielles de la Communauté.

Il existe deux types de Recommandations de la BCE. Comme on l'a mentionné ci-dessus, les Recommandations peuvent être les instruments choisis par la BCE pour exercer son droit de proposition en matière de législation communautaire, ce qui peut conduire à l'adoption de dispositions du droit dérivé.

On peut citer comme exemple à cet égard les trois Recommandations suivantes :

- Recommandation de la Banque centrale européenne pour un Règlement (CE) du Conseil concernant l'application de réserves obligatoires par la Banque centrale européenne (BCE/1998/8) ;
- Recommandation de la Banque centrale européenne pour un Règlement (CE) du Conseil concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions (BCE/1998/9) ;
- Recommandation de la Banque centrale européenne pour un Règlement du Conseil concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne (BCE/1998/10).

La Banque centrale européenne a adopté deux autres Recommandations, actuellement en cours de discussion devant le Conseil de l'UE en vue de la préparation d'une action législative :

- Recommandation de la BCE concernant un Règlement du Conseil relatif aux limites et conditions des augmentations de capital de la Banque centrale européenne (BCE/1998/11) ;
- Recommandation de la BCE pour un Règlement du Conseil concernant des appels complémentaires de réserves de change par la Banque centrale européenne (BCE/1999/1).

Toutes les Recommandations précitées de la BCE ont été publiées au *Journal officiel*.

Les Recommandations de la BCE peuvent également, au sens traditionnel du terme, être les instruments par lesquels la BCE exerce une impulsion pour qu'une action soit engagée (et pas uniquement de nature juridique) ; elles peuvent concerner toute personne morale ou physique, des institutions communautaires ou des États membres. Un exemple à cet égard est la Recommandation de la Banque centrale européenne du 1^{er} décembre 1998 concernant les exigences de la Banque centrale européenne en matière de déclaration statistique dans le domaine de la balance des paiements et de la position extérieure (BCE/1998/NP21), qui concerne l'Institut belgo-luxembourgeois des changes, l'Office central des statistiques d'Irlande et l'Office italien des changes.

Les Avis de la BCE sont exprimés soit lorsque la BCE est consultée par les institutions communautaires ou par les États membres conformément au Traité ou aux Statuts, soit sur la propre initiative de la BCE lorsqu'elle le juge approprié sur des questions relevant de son domaine de compétence.

3 Les autres instruments juridiques

Les pouvoirs réglementaires de la BCE ne se cantonnent pas à l'adoption des actes juridiques précités. La BCE peut aussi adopter des instruments juridiques relatifs à la gestion interne de l'Eurosystème et destinés à régir celui-ci sans avoir d'effets juridiques opposables aux tiers. Chacun des organes constituant l'Eurosystème, à savoir les banques centrales nationales des États membres participant à la zone euro et la BCE, garde sa propre personnalité juridique. La BCE, qui doit tenir compte de cette structure originale, doit avoir à sa disposition les instruments juridiques internes nécessaires pour permettre à l'Eurosystème de fonctionner efficacement comme une entité unique, en vue d'atteindre les objectifs fixés par le Traité. En conséquence, les Statuts prévoient que les banques centrales nationales de l'Eurosystème font partie intégrante du SEBC et doivent agir conformément aux orientations et instructions de la BCE.

Les Orientations et Instructions de la BCE sont des instruments à caractère obligatoire d'une nature particulière, qui ont dû être introduits en raison de la structure particulière de l'Eurosystème exposée ci-dessus. Ce sont des instruments juridiques formels, qui ont pour objet d'assurer la bonne exécution des missions confiées à l'Eurosystème en fonction de son organisation interne et dans le respect de la répartition des compétences. En tant que partie intégrante du droit communautaire, les Orientations et Instructions, comme les Règlements et les Décisions de la BCE, doivent, conformément à la règle de primauté, prévaloir sur les législations nationales existantes ou postérieures qui tombent dans leur champ d'application. Il appartient au Conseil des gouverneurs de veiller à la bonne application des Orientations et des Instructions de la BCE. Celui-ci est assisté dans cette mission par le Directoire, qui adoptera des mesures relatives à la rédaction de rapports de conformité périodiques.

Les exigences formelles à satisfaire pour l'adoption des Orientations et des Instructions de la BCE ne sont précisées ni par le Traité ni par les Statuts, mais figurent plutôt dans le Règlement intérieur de la Banque centrale européenne ; ils suivent les principes généraux du droit communautaire. Le droit communautaire n'oblige pas la BCE à publier ses Orientations et Instructions, étant donné leur nature d'instruments juridiques de caractère interne. Toutefois, la BCE a publié une partie de ses Orientations qui pouvaient concerner les opérateurs de marché et le grand public. Ces initiatives sont de nature à promouvoir la transparence des activités de l'Eurosystème.

Les orientations de la BCE

Étant donné la structure établie par les Statuts selon laquelle les opérations faisant partie des missions de l'Eurosystème doivent être exécutées par les banques centrales nationales dans la mesure adéquate et possible, les Orientations de la BCE sont destinées à être les instruments juridiques au moyen desquels la politique de l'Eurosystème est définie et mise en oeuvre. Elles précisent le cadre général et les règles essentielles à mettre en application par les banques centrales. En tenant compte des différences de structures des marchés de capitaux et des systèmes juridiques entre les États membres de la zone euro, les Orientations de la BCE ont été conçues de manière à permettre, dans la mesure du possible, l'exécution décentralisée appropriée des opérations de politique monétaire, tout en assurant, dans le même temps, le plein respect des exigences de la politique monétaire unique dans la zone euro. En conséquence, la politique monétaire est mise en oeuvre soit au moyen de contrats conclus entre les banques centrales nationales et leurs contreparties, soit au moyen d'actes réglementaires applicables par ces contreparties selon le régime juridique de chacune des banques centrales nationales.

Dans la mesure où les Orientations de la BCE sont des instruments juridiques internes au système ne concernant que les banques centrales nationales, elles ne sont pas destinées à affecter directement ou individuellement les droits juridiques des contreparties. Conformément au Règlement intérieur de la Banque centrale européenne, les Orientations de la BCE sont adoptées par le Conseil des gouverneurs et sont ensuite notifiées aux banques centrales nationales de l'Eurosystème. S'il est décidé expressément de publier les Orientations, cette publication doit avoir lieu au *Journal officiel*, dans toutes les langues officielles de la Communauté.

Le Directoire peut recevoir délégation du pouvoir réglementaire d'adoption des Orientations du Conseil des gouverneurs. Dans cette hypothèse, le Conseil des gouverneurs doit préciser le champ des compétences faisant l'objet de la délégation et les limites de celle-ci.

À ce jour, la BCE a adopté plusieurs Orientations. Parmi celles-ci, deux ont été publiées au *Journal officiel* :

- Orientation de la Banque centrale européenne du 1^{er} décembre 1998 concernant les exigences de la Banque centrale européenne en matière de déclarations statistiques dans le domaine de la balance des paiements et de la position extérieure (BCE/1998/17) ;
- Orientation de la Banque centrale européenne du 7 juillet 1998, modifiée le 26 août 1999, concernant certaines dispositions sur les billets de banque en euros (BCE/1999/3).

Une partie des autres Orientations de la BCE, notamment celles concernant les dispositions précisant le cadre opérationnel du SEBC/Eurosystème, a été publiée par la BCE elle-même, compte tenu de l'intérêt qu'elle présente pour les opérateurs de marché et pour le grand public :

- la politique monétaire unique en phase III : définition du cadre opérationnel
- la politique monétaire unique en phase III : documentation générale sur les instruments et procédures de la politique monétaire du SEBC

Les instructions de la BCE

Les Instructions de la BCE sont adoptées par son Directoire. Elles n'ont pas en elles-mêmes un objectif de définition de la politique, mais sont plutôt destinées à assurer la mise en oeuvre des Décisions et Orientations de politique monétaire en donnant des instructions spécifiques et détaillées aux banques centrales nationales de l'Eurosystème.

Même si elles peuvent être considérées comme ayant un statut hiérarchique inférieur à celui des autres actes juridiques communautaires, les Instructions de la BCE constituent une part importante du cadre juridique à caractère obligatoire applicable aux banques centrales nationales de l'Eurosystème.

4 Les décisions internes

La BCE a compétence pour adopter, outre ses Orientations et Instructions, des Décisions internes ayant valeur normative à l'intérieur du système et qui traitent de questions liées à son organisation ou à son administration internes. Ces Décisions n'ont pas de destinataires explicites, mais elles sont obligatoires dans l'Eurosystème. À ce jour, la BCE a adopté plusieurs Décisions de la sorte ; certaines ont été publiées au *Journal officiel*, par exemple :

- Décision de la Banque centrale européenne du 3 novembre 1998 concernant l'accès public à la documentation et aux archives de la Banque centrale européenne (BCE/1998/12) ;
- Décision de la Banque centrale européenne du 1^{er} décembre 1998 concernant les parts, exprimées en pourcentage, des banques centrales nationales dans la clé de répartition pour la souscription au capital de la Banque centrale européenne (BCE/1998/13) ;
- Décision de la Banque centrale européenne du 1^{er} décembre 1998 arrêtant les mesures nécessaires pour la libération du capital de la Banque centrale européenne par les banques centrales nationales ne participant pas à l'euro (BCE/1998/14).

5 Conclusion

Les pouvoirs réglementaires de la BCE sont un reflet du statut particulier du SEBC/Eurosystème à l'intérieur du cadre institutionnel global de la Communauté. En dotant la BCE du pouvoir d'adopter des Règlements, de prendre des Décisions, d'émettre des Avis et des Recommandations, et en faisant ainsi de la BCE un « législateur communautaire », le Traité et les Statuts mettent l'accent sur le fait que confier des missions au SEBC/Eurosystème ne suffit pas ; pour rendre le système opérationnel et performant, ces missions doivent être assorties des instruments juridiques nécessaires à leur accomplissement, à la fois au niveau de la Communauté et à celui des États membres. En même temps, ces pouvoirs réglementaires renforcent l'indépendance du SEBC/Eurosystème.

En vertu de la compétence qui lui est accordée d'arrêter des Orientations et des Instructions, la BCE dispose des instruments juridiques nécessaires au bon fonctionnement du système. Contrairement aux Règlements, Décisions, Avis et Recommandations de la Communauté, instruments qui ont été élaborés au fil du temps, les Orientations et les Instructions de la BCE sont des nouveaux instruments juridiques qui ont été conçus pour répondre aux caractéristiques particulières de l'Eurosystème.

La BCE a conscience que l'attribution de pouvoirs réglementaires ne signifie pas seulement un renforcement de son influence, mais aussi une responsabilité et une obligation de rendre compte accrues. Comme on l'a indiqué à plusieurs reprises, la BCE ne vise pas seulement à être ouverte, transparente et claire quant aux motivations de ses actions, mais aussi à faire en sorte que ses résultats engagent sa responsabilité.