



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

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

Avril 2025



SOMMAIRE

Avant-propos	3
1 Origine de la fonction consultative de la BCE au sujet de projets de réglementation	4
2 Objectifs de la décision 98/415/CE	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	13
3.4 Réglementation visant à la mise en œuvre du droit de l'Union	18
4 Cas dans lesquels la BCE ne souhaite pas adopter d'avis à la suite de demandes de consultation	22
4.1 Lettres de non-adoption	22
4.2 Possibilité d'une demande informelle	23
5 Procédure de consultation	24
5.1 Consultation de la BCE en temps utile	24
5.2 Demande d'avis	25
5.3 Délais	27
5.4 Accusé de réception	28
5.5 Élaboration et adoption de l'avis de la BCE	29
5.6 Régime linguistique	29
5.7 Transmission et prise en compte de l'avis	30
5.8 Publication	30
6 Respect de l'obligation de consulter la BCE	33
7 Conséquences juridiques du non-respect de l'obligation de consulter la BCE	34
Annexe	36

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 réglementation

36

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* (ci-après le « guide ») s'est révélé être un outil utile pour les autorités nationales et le grand public. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose aux États membres de consulter la Banque centrale européenne (BCE) sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de la compétence de celle-ci. Le guide fournit des informations détaillées sur le processus par lequel les autorités nationales consultent la BCE sur les projets de réglementation traitant de questions relevant de la compétence de la BCE. Il est devenu nécessaire d'actualiser le guide, qui a été publié pour la première fois en 2005 puis mis à jour en 2015, afin de tenir compte de l'expérience la plus récente de la BCE en matière de consultations, tout en tirant profit d'une décennie d'expérience acquise depuis la mise en place du mécanisme de surveillance unique (MSU) en 2014. 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.

C'est la raison pour laquelle la BCE l'a mis à jour, pour procurer aux autorités nationales les informations et l'assistance dont elles pourraient avoir besoin concernant l'obligation de la consulter, en tenant compte de sa pratique la plus récente. À cette fin, le guide explique les objectifs et la portée de l'obligation de consultation de la BCE et précise la procédure à suivre. Toutefois, le guide ne peut apporter de réponse à tous les scénarios possibles avec une certitude absolue, de sorte qu'il reste nécessaire d'évaluer au cas par cas le besoin de consulter la BCE, en s'appuyant sur les indications qu'il fournit.

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, le guide est également destiné à accroître le recours à la procédure de consultation pour les questions relevant de la compétence de la BCE et, ainsi, à contribuer à l'harmonisation de la réglementation des États membres.

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, avril 2025

Frank Elderson
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 juridiques de l'Union proposés et aux projets de réglementation des États membres 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 à cet égard 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 1998¹ (ci-après la «décision 98/415/CE»), qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999 et s'applique à tous les États membres. Jusqu'en 2004, la BCE a adopté, en moyenne, 30 avis par an à la suite de consultations par les autorités nationales. Le nombre d'États membres a augmenté en 2004, 2007 et 2013 et le nombre d'avis de la BCE sur des projets de réglementation nationale a varié entre 2004 et 2007, avec une tendance générale à l'accroissement du nombre d'avis adoptés, à savoir 30 avis en 2004, 48 en 2005, 52 en 2006 et 35 en 2007. En raison des turbulences observées sur les marchés financiers depuis 2008, le nombre d'avis de la BCE sur des projets de réglementation nationale a considérablement augmenté de 2008 à 2014, culminant à 95 en 2012.

Depuis 2015, le nombre d'avis sur des projets de réglementation nationale est revenu à son niveau d'avant la crise financière, passant de 52 avis en 2015 à 35 avis en 2023 puis 38 avis en 2024. Par ailleurs, en 2015, la BCE a pris une décision stratégique importante qui influence le nombre d'avis qu'elle adopte sur des projets de réglementation: elle a décidé qu'aucun avis ne devait être adopté, à la suite d'une consultation sur un projet de réglementation nationale, lorsqu'elle estime que ce projet ne concerne ses domaines de compétence que de façon marginale. À la suite de cette décision, entre 2016 et 2024, le nombre de fois où, lors d'une année donnée, la BCE n'a pas souhaité émettre un avis à la suite d'une consultation nationale se répartit comme suit : 2016 (25), 2017 (20), 2018 (4), 2019 (12), 2020 (12), 2021 (24), 2022 (15), 2023 (21), 2024 (19). Cependant, il importe de souligner que l'obligation de consulter la BCE en vertu de la décision n° 98/415/CE reste en vigueur, de manière inchangée, même si les projets de réglementation ne semblent concerner les domaines de compétence de la BCE que de façon marginale. La consultation de la BCE est un processus à deux étapes. La première étape consiste en l'obligation initiale de consulter la BCE lorsque les propositions d'actes juridiques

¹ Décision du Conseil 98/415/CE du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42). Le texte de la décision 98/415/CE est reproduit à l'annexe du présent guide.

de l'Union ou les projets de réglementation des États membres portent (même de façon marginale) sur des domaines de compétence de la BCE. La deuxième étape consiste en une évaluation par la BCE, qui peut conduire à l'adoption d'un avis – ou d'une lettre de non-adoption lorsque les projets de réglementation ne concernent que de façon marginale les domaines de compétence de la BCE, sans avoir d'incidence notable sur ceux-ci – y compris lorsqu'ils ont pour objet exclusif la transposition de la législation de l'Union, comme cela est décrit à la section 5.1 du présent guide.

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 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 de l'Union ou aux autorités nationales.»

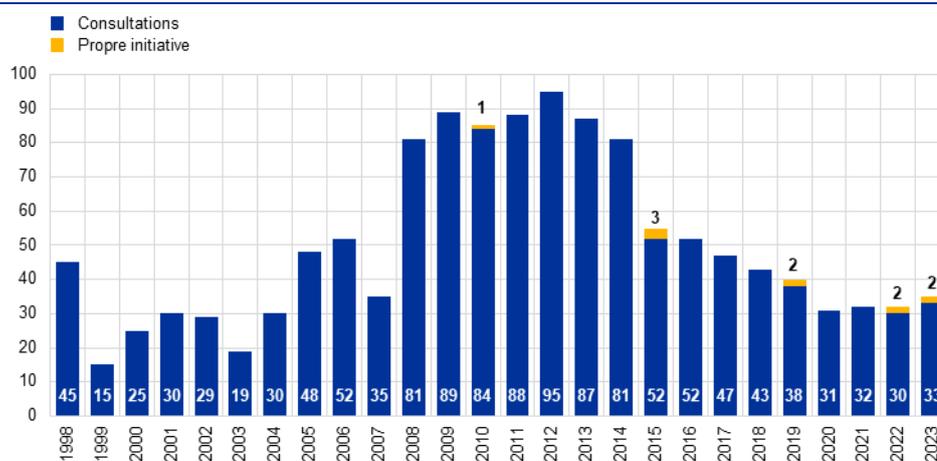
Article 25.1 des statuts du SEBC:

«La BCE est habilitée à donner des avis et à être consultée par le Conseil, la Commission et les autorités compétentes des États membres sur la portée et l'application de la législation de l'Union concernant le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier.»

La décision 98/415/CE 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 consultation de la BCE; c) de la procédure à suivre; et d) des conséquences qu'un défaut de consultation de la BCE pourrait entraîner sur la légalité de la réglementation nationale en question. Tenant compte de l'expérience tirée de l'application de la décision 98/415/CE depuis 1999, 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. Toutefois, le guide ne peut apporter de réponse à tous les scénarios possibles avec une certitude absolue, de sorte qu'il est essentiel d'évaluer au cas par cas le besoin de consulter la BCE, en s'appuyant sur les indications qu'il fournit. Aux fins de la réalisation de ces évaluations au cas par cas, la BCE encourage les autorités à analyser sur EUR-Lex la liste des avis récemment adoptés et des lettres de non-adoption (voir la section 6.8.1).

Graphique 1

Nombre d'avis de la BCE rendus à la suite de consultations par les autorités nationales, y compris les avis rendus à son initiative (indiqués dans une couleur différente).



Source: BCE, données tirées d'EUR-Lex.

2 Objectifs de la décision 98/415/CE

Dans l'arrêt OLAF², 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 juridique 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 communautaire 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 faite aux institutions de l'Union de consulter la BCE au sujet d'actes juridiques de l'Union proposés, il contribue également à préciser l'obligation faite aux États membres de consulter la BCE au sujet de leurs projets de réglementation. On peut déduire de l'arrêt OLAF que l'objectif principal de la décision 98/415/CE est de permettre à la BCE d'adresser aux législateurs nationaux, en temps utile, des conseils d'expert sur les projets de réglementation portant sur des questions relevant de ses domaines de compétence. De tels conseils visent à s'assurer que le cadre juridique national: a) contribue à la réalisation des objectifs de la BCE et/ou de l'Eurosystème/du Système européen de banques centrales (SEBC); b) est compatible avec le cadre juridique de l'Eurosystème/du SEBC et/ou de la BCE; et c) est conforme à l'Eurosystème/au SEBC et/ou aux politiques de la BCE.

L'obligation de consulter la BCE tirée de la décision 98/415/CE est conçue pour fonctionner comme un système préventif et pour prévenir les problèmes liés à une réglementation nationale potentiellement incompatible ou incohérente. 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, comme le prévoient l'article 131 du traité et l'article 14.1 des statuts du SEBC.

La procédure de consultation établie par la décision 98/415/CE présente un certain nombre d'autres avantages. Elle constitue un outil précieux favorisant l'échange d'informations et de compétences. Les consultations sont un moyen important de

² Arrêt C-11/00 du 10 juillet 2003, Commission/BCE, EU:C:2003:395, 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 7 octobre 1999 concernant la prévention de la fraude (JO L 291 du 13.11.1999, p. 36). L'arrêt est important en ce qu'il clarifie la fonction consultative de la BCE, la Cour de justice ayant examiné pour la première fois, en réponse à une demande de la BCE, les objectifs de l'article 127, paragraphe 4, du traité.

tenir la BCE informée 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, tout en reconnaissant les particularités de la réglementation nationale, les avis de la BCE favorisent l'harmonisation des réglementations des États membres dans les domaines de compétence de la BCE et contribuent à améliorer la qualité de la réglementation nationale, étant donné qu'ils se fondent sur l'expérience acquise par la BCE dans l'exercice de ses missions³. Les avis de la BCE peuvent aussi constituer une source dont la Cour de justice peut tenir compte dans les procédures relatives à la compatibilité de la réglementation en cause avec le traité et dont les juridictions nationales peuvent tenir compte dans les procédures portant sur l'interprétation ou la validité de la réglementation nationale en cause.

À l'instar des avis des autres institutions de l'Union, les avis de la BCE ne lient pas, comme cela est énoncé à l'article 288, cinquième alinéa, du traité. 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 vise à garantir que la réglementation nationale n'est adoptée qu'après avoir dûment pris en considération l'avis de la BCE. Ce système s'est révélé 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 EUR-Lex 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 rendu par la Cour dans la même affaire.

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:

«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 énonce clairement que l'obligation de consulter la BCE sur tout projet de réglementation nationale relevant de ses domaines de compétence incombe aux «autorités des États membres». Étant donné que la décision 98/415/CE s'applique à tous les États membres, 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 monnaie n'est pas l'euro (ci-après les «États membres n'appartenant pas à la zone euro»).

Les autorités des États membres sont «les autorités [...] qui élaborent un projet de réglementation», comme cela est énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE. En outre, il ressort de l'article 4 de la décision 98/415/CE 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 l'examen d'un parlement national, la BCE a généralement été consultée par le ministre chargé 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 à la section 3.1.2 du présent guide. Parfois, ces consultations sont transmises par l'intermédiaire des BCN, agissant pour le compte de l'autorité procédant à la consultation. Les BCN et les autorités compétentes nationales (ACN) consultent également la BCE en tant qu'autorités dotées de leurs propres pouvoirs réglementaires ou, occasionnellement, disposant de leur propre droit d'initiative législative.

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.

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 lorsqu'ils débattent de projets de réglementation relevant des domaines de compétence de la BCE ayant été proposés par un ou plusieurs de leurs membres⁴. 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, afin de garantir, non seulement que ces consultations parviennent à la BCE après leur inscription à l'ordre du jour législatif du parlement national mais encore que la BCE dispose d'un délai suffisant pour l'adoption de son avis. Étant donné que c'est le parlement national, et non ses membres individuels, qui constitue une «autorité nationale» au sens de l'article 127, paragraphe 4, du traité et de l'article 4 des statuts du SEBC, et une «autorité d'un État membre» au sens de la décision 98/415/CE, la BCE préfère ne pas adopter d'avis à la suite d'une consultation effectuée par un ou plusieurs membres d'un parlement national lorsqu'il apparaît que cette consultation n'a pas été autorisée par le parlement national conformément à son propre règlement intérieur.

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:

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

⁴ Cela s'applique aussi aux cas dans lesquels des parlementaires proposent des amendements 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.

[...]

“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.»

Selon l’article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE, les autorités des États membres sont tenues de consulter la BCE sur «tout projet de réglementation» relevant des domaines de compétence de celle-ci. L’article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE 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 physiques ou morales». 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.

Toutefois, la définition exclut les projets de réglementation dont le seul objet est la transposition de directives de l’Union dans le droit des États membres, comme cela est énoncé à l’article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE. La BCE estime que cette exclusion ne s’appliquerait pas aux cas de transposition dans lesquels le législateur national fait usage d’un pouvoir discrétionnaire lors de la transposition et empiète largement sur les domaines de compétence de la BCE, en particulier le rôle et les missions de la BCE/de l’Eurosystème, notamment en confiant une nouvelle mission à une BCN ou en modifiant sensiblement une mission existante d’une BCN⁵.

De plus, comme cela est précisé à l’article 25.1 des statuts du SEBC, la BCE est habilitée à donner des avis et 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.

La BCE s’emploiera à déterminer si les projets de réglementation sur lesquels elle est consultée sont effectivement des projets de réglementation au sens de l’article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE et n’émettra généralement pas d’avis si tel n’est pas le cas.

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 couvre tous les types de dispositions revêtant un caractère obligatoire, y compris les décrets-lois et les textes réglementaires.

⁵ Voir section 3.4 du présent guide.

Décrets-lois

Aux fins du présent guide, on entend par «décrets-lois» les dispositions adoptées et rendues pleinement applicables par un gouvernement en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse. Ces textes sont soumis à la ratification et/ou une modification ultérieure par le 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 impérieuse⁶.

Textes réglementaires

Il n'est pas nécessaire de consulter la BCE sur tous les textes réglementaires, y compris les actes juridiques d'application générale émanant de BCN ou d'autorités de surveillance, qui mettent en œuvre un texte législatif relevant des domaines de compétence de la BCE. Eu égard aux objectifs de la décision 98/415/CE, l'avis de la BCE sur un projet de texte réglementaire ne devrait être sollicité que si le sujet est étroitement lié aux missions de la BCE et si l'incidence sur les domaines relevant de la compétence de la BCE est différente de celle du texte législatif lui-même.

3.2.2 Modifications des projets de réglementation

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 de fond qui touchent à la substance du projet de réglementation. Il convient de distinguer deux cas de figure. Dans le premier cas, des modifications de fond sont proposées alors que la BCE n'a pas encore émis 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 de fond sont proposées après l'adoption de l'avis de la BCE. Dans un tel cas, par analogie avec la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'exigence d'une nouvelle consultation des institutions de l'Union sur les projets de législation modifiés⁷, la BCE devrait être à nouveau consultée au sujet de ces modifications dans les cas exceptionnels où le projet de réglementation s'écarte en substance, en raison de modifications de nature non technique, de la version à propos de laquelle la BCE a été précédemment consultée. 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

⁶ 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 (voir section 6.3 du présent guide), l'autorité qui procède à la consultation peut accorder un délai à la BCE pour rendre son avis, qui, dans des circonstances normales, ne doit pas être inférieur à un mois. L'autorité qui procède à la consultation doit toutefois indiquer les raisons de l'urgence.

⁷ Voir arrêt du 15 juillet 1970, *Chemiefarma/Commission*, C-41/69, EU:C:1970:71, point 3; arrêt du 4 février 1982, *Buyl e.a./Commission*, C-817/79, EU:C:1982:36, point 1; arrêt du 10 juin 1997, *Parlement/Conseil*, C-392/95, EU:C:1997:289, point 15; arrêt du 11 novembre 1997, *Eurotunnel e.a./SeaFrance*, C-408/95, EU:C:1997:532, point 46; arrêt du 25 novembre 2003, *Océ van der Grinten*, C-58/01, EU:C:2003:495, points 100 et 102.

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 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 évidemment 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 aux missions au titre de l'article 128, paragraphe 1, du traité (à savoir l'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 1) les missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit au sein du MSU confiées à la BCE en vertu de l'article 127, paragraphe 6, du traité ; et 2) la collecte par la BCE, assistée par les BCN, des informations statistiques nécessaires pour accomplir les missions du SEBC, et contribuant à l'harmonisation, en tant que de besoin, des règles et pratiques régissant la collecte, l'établissement et la diffusion de statistiques dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de l'article 5 des statuts du SEBC.

L'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE 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 relatifs à ces questions, même si les projets de réglementation nationale ne concernent les domaines de compétence de la BCE que de façon marginale, sans avoir d'incidence notable sur ceux-ci, de sorte que la BCE déciderait de ne pas adopter d'avis⁸.

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

«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,

⁸ Voir section 5 du présent guide.

- 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 que la liste figurant à l'article 2, paragraphe 1, de cette même décision n'est pas exhaustive.

En outre, et comme cela est expliqué plus en détail au paragraphe suivant, l'article 2, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE dispose que les autorités des États membres n'appartenant pas à la zone euro doivent consulter la BCE sur tout projet de réglementation concernant les instruments de la politique monétaire.

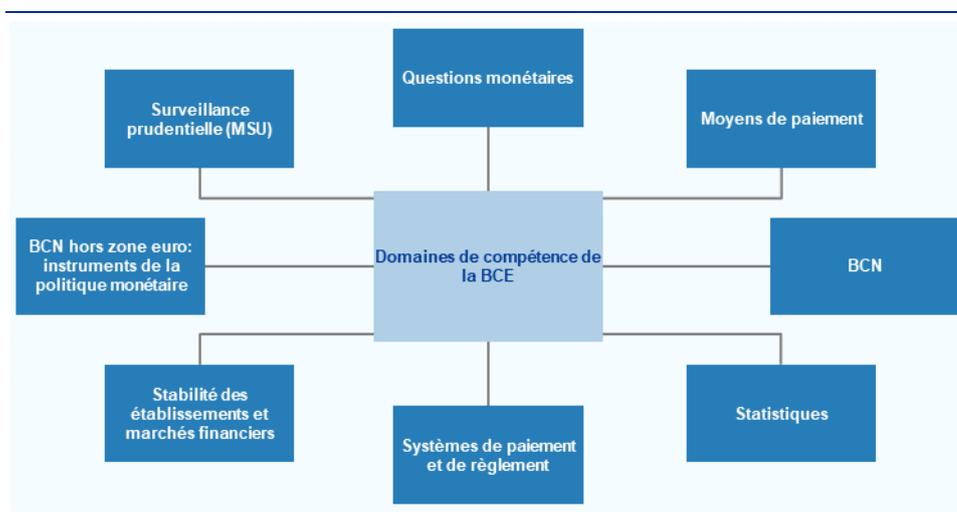
Article 2, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE:

«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.»

La décision 98/415/CE 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 la 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, 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).

Figure 1

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



Source: BCE.

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. Ceux comprennent par exemple, les mesures relatives à l'introduction de l'euro [modification de la monnaie nationale, modification de la monnaie de la dette publique et privée, double affichage des prix, règles d'arrondi, y compris pour les paiements en espèces (par exemple pour les paiements de montants en pièces d'un ou deux centimes), remplacement des taux de référence nationaux, etc.]; le cours légal; les limitations des paiements en espèces, généralement fixées à l'aide de certains seuils ou bien de façon plus précise (par exemple pour les cotisations publiques de sécurité sociale, les opérations immobilières); la garantie de niveaux minimums de services de traitement des espèces par les établissements de crédit et la disponibilité des espèces dans la société en général; les entraves fiscales à l'utilisation d'espèces; 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; 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. Ces avis portent sur des réglementations qui touchent au statut des BCN ou des membres de leur conseil d'administration, notamment en lien avec les différents aspects de l'indépendance des banques centrales. Un certain nombre d'avis adoptés concernent les régimes de retraite et les restrictions en matière de retraite des BCN, les salaires des membres du personnel des BCN et des membres

des organes de décision des BCN, ainsi que les critères de nomination des gouverneurs et des membres des organes de décision des BCN. Plusieurs avis adoptés concernent aussi les missions et 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, la constitution de garanties pour les opérations de crédit des BCN et le régime de réserves obligatoires des BCN des États membres n'appartenant pas à la zone euro. D'autres avis ont par exemple concerné des modifications de nature institutionnelle apportées aux BCN et à leurs statuts, leur comptabilité, le versement de dividendes, la recapitalisation, l'information financière et le contrôle des comptes, la participation à des institutions monétaires internationales, l'accès privilégié, le secret professionnel et d'autres aspects de la réglementation des activités des BCN qui sont visés par les statuts des BCN (par exemple la fourniture de liquidité d'urgence). 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 étaient compatibles avec l'interdiction du financement monétaire et/ou les objectifs et les missions du SEBC⁹.

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 énoncés à l'article 5 des statuts du SEBC. L'article 4 du règlement (CE) n° 2533/98¹⁰ 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». 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 divers instruments financiers et les positions d'investissement, la portée des données figurant dans le registre du crédit, la déclaration de certaines données à des fins de stabilité financière, l'accès aux registres centraux de crédit, le

⁹ En vertu de l'article 14.4 des statuts du SEBC, les BCN peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées dans lesdits statuts, à moins que le conseil des gouverneurs ne décide que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les missions du SEBC.

¹⁰ Règlement (CE) n° 2533/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne (JO L 318 du 27.11.1998, p. 8).

règlement AnaCredit¹¹ ainsi que le rôle des BCN n'appartenant pas à la zone euro dans la collecte des données statistiques.

3.3.4 Systèmes de paiement et de règlement

Les consultations passées 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, la dématérialisation et/ou la numérisation des titres, ainsi que les conséquences des exigences de cybersécurité sur les infrastructures de marché.

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

L'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE 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». En vertu de l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE, les États membres «consultent» la BCE lorsque le projet de réglementation a une «incidence sensible» sur la stabilité financière, à moins que, comme l'énonce l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette même décision, les projets de réglementation aient pour objet exclusif la transposition de directives de l'Union¹². En outre, l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE devrait 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».

Un nombre important d'avis sont adoptés par la BCE conformément à l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE. 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, sur des règles visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que sur la résolution, l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit et établissements financiers. La BCE a été fréquemment consultée sur des projets de réglementation susceptibles d'avoir une incidence importante sur les marchés, tels que la réglementation relative aux contrats de

¹¹ Règlement (UE) 2016/867 de la Banque centrale européenne du 18 mai 2016 relatif à la collecte de données granulaires sur le crédit et le risque de crédit (BCE/2016/13) (JO L 144 du 1.6.2016, p. 44).

¹² Concernant ce dernier point, voir la section 3.4 du présent guide.

garantie financière, à la titrisation et aux régimes d'obligations garanties, ainsi qu'à la dématérialisation des titres.

La BCE a également adopté un certain nombre d'avis dans le contexte de la crise des marchés financiers, dans lequel des réglementations nationales visaient à favoriser des 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 opérations financières), les prélèvements ou taxes spéciaux imposés aux établissements de crédit et/ou financiers, les dispositions restructurant les conditions des prêts hypothécaires et des autres prêts privés, ainsi que sur d'autres projets de réglementation d'importance économique ou financière.

3.3.6 Contrôle prudentiel des établissements de crédit

Concernant le fondement juridique des consultations de la BCE portant sur des projets de réglementation nationale liés au MSU, le libellé de l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE et, en particulier, la référence aux règles qui «ont une influence sensible» sur la stabilité des établissements et marchés financiers, ne devraient pas être considérés comme restreignant l'obligation de consulter la BCE. Comme cela a été relevé précédemment, le libellé du considérant 3 et de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE montre clairement que la liste des domaines figurant dans cette dernière disposition n'est pas exhaustive. 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.

Les consultations des autorités nationales sur les projets de réglementation en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit portent sur les pouvoirs et les missions des ACN; la structure institutionnelle et la gouvernance des ACN, y compris en ce qui concerne leur participation au MSU; l'échange d'informations; les aspects procéduraux de la surveillance prudentielle des établissements de crédit, tels que l'évaluation de l'honorabilité et de la compétence des membres du conseil d'administration des établissements de crédit; les redevances de surveillance prudentielle; l'évaluation des établissements de crédit importants; et la coopération étroite avec les États membres qui n'ont pas adopté l'euro.

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

Article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE:

«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, les États membres ne sont pas tenus de consulter la BCE sur des projets de réglementation nationale dont l'objet exclusif est la transposition de directives de l'Union en droit national. La raison d'être de cette exonération réside dans le fait que la BCE devrait déjà avoir été consultée sur l'acte juridique de l'Union proposé en vertu de l'article 127, paragraphe 4 et de l'article 282, paragraphe 5, du traité, et qu'il est par conséquent inutile d'étendre la fonction consultative de la BCE aux projets de réglementation qui se contentent de transposer cet acte juridique de l'Union. De surcroît, il n'appartient ni à la Commission ni à la BCE d'évaluer la compatibilité des mesures nationales de transposition avec les directives de l'Union.

La BCE est d'avis que la même exonération s'applique aux projets de réglementation nationale destinés à mettre en œuvre les règlements de l'Union, à faciliter leur application ou à mettre en œuvre des options prévues dans lesdits règlements, à condition qu'ils n'aient aucune incidence sur les questions relevant des domaines de compétence de la BCE, autre que l'incidence du règlement lui-même (sur lequel la BCE devrait déjà avoir été consultée par les institutions de l'Union).

Toutefois, l'obligation de consulter la BCE ne peut être exclue en soi lorsque les projets de réglementation nationale visent à transposer des directives (ou à mettre en œuvre ou à appliquer des règlements) et que le législateur national fait usage d'un pouvoir discrétionnaire, lors de la transposition (ou la mise en œuvre), allant au-delà de ce qui est clairement prévu par la directive ou le règlement. Lorsque ce pouvoir discrétionnaire concerne de façon importante les domaines de compétence de la BCE, en particulier le rôle et les missions de la BCE/de l'Eurosystème/du SEBC, notamment du fait qu'il confie une nouvelle mission à une BCN ou modifie sensiblement une mission existante d'une BCN, l'obligation de consultation s'impose (étant donné que l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision 98/415/CE se réfère aux BCN). L'indépendance de la BCE et/ou des BCN et le respect de l'interdiction du financement monétaire prévue par les dispositions concernées du traité restent des composantes importantes de toute évaluation, y compris l'évaluation des nouvelles missions des BCN (ou des modifications sensibles des missions existantes des BCN) découlant de directives ou de règlements. Dans de tels cas, la BCE devrait être consultée et peut adopter un avis. Par ailleurs, les États membres ont consulté la BCE au sujet de la transposition de la directive sur les exigences de fonds propres¹³, et la BCE a parfois adopté des avis dans ce domaine en s'appuyant sur ses compétences en matière de contrôle prudentiel (par exemple, au sujet de projets de réglementation portant sur l'évaluation de l'acquisition de participations qualifiées dans des établissements de crédit et sur des évaluations de l'honorabilité et de la compétence de personnes nommées dans des établissements

¹³ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

de crédit). Les États membres ont également consulté la BCE sur la transposition de la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances¹⁴, et la BCE a adopté des avis, en particulier, sur des dispositions dans lesquelles était conféré un rôle de résolution à une BCN, par exemple en désignant cette dernière comme l'autorité de résolution ou en prévoyant l'octroi, par la BCN, de facilités de crédit au système de garantie des dépôts.

La BCE a encouragé, à quelques occasions, les autorités nationales à la consulter sur des projets de réglementation qui transposent des directives de l'Union revêtant un intérêt particulier pour le SEBC. Par exemple, cela a été le cas pour la directive concernant le caractère définitif du règlement¹⁵ et la directive sur les garanties¹⁶, ainsi que pour leurs modifications ultérieures¹⁷. Les avis de la BCE résultant des nombreuses consultations portant sur des projets de réglementation destinés à transposer ces deux directives en droit national ont joué un rôle utile dans le renforcement du cadre juridique des opérations de l'Eurosystème ainsi que de la stabilité du système financier.

La BCE a également émis, de sa propre initiative, un avis 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 dans le cas où des projets de réglementation nationale particuliers iraient 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 de tels 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 chargé de surveiller les risques encourus par le système financier dans son ensemble. Le CERS peut émettre, entre autres, des

¹⁴ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

¹⁵ Directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, JO L 166 du 11.6.1998, p. 45.

¹⁶ 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.

¹⁷ En particulier celles apportées par la 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). D'autres modifications (de moindre envergure) ont été adoptées au cours des années suivantes.

recommandations dans les domaines relevant de sa compétence et assure, en vertu de l'article 17 du règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil¹⁸, le suivi de ses recommandations. Compte tenu du rôle du CERS dans ces 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, sans préjudice de l'obligation générale des États membres de consulter la BCE en vertu de la décision 98/415/CE, comme cela est expliqué dans le présent guide.

¹⁸ 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.

4 Cas dans lesquels la BCE ne souhaite pas adopter d'avis à la suite de demandes de consultation

4.1 Lettres de non-adoption

La BCE n'est pas tenue d'adopter un avis et ne le fera donc pas automatiquement à la suite de chaque consultation. Cela s'entend toutefois sans préjudice de l'obligation des États membres de consulter la BCE lorsque les projets de réglementation en question concernent, ne serait-ce que de façon marginale, les domaines de compétence de la BCE.

La BCE n'adoptera pas d'avis lorsque les projets de réglementation ne concernent que de façon marginale ses domaines de compétence, sans avoir d'incidence notable sur ceux-ci. Il n'y a pas nécessairement lieu, pour la BCE, d'adopter un avis en cas de simples références, dans le projet de réglementation nationale, à l'un des sujets énumérés dans la décision 98/415/CE ou en cas de modifications purement formelles ou administratives du cadre juridique applicable.

La BCE n'adoptera pas d'avis lorsque le projet de réglementation entraîne la transposition d'une législation de l'Union, sauf si, lors de cette transposition, le législateur national fait usage d'un pouvoir discrétionnaire et empiète largement sur les domaines de compétence de la BCE, en particulier sur le rôle et les missions de la BCE/de l'Eurosystème/du SEBC, notamment en confiant une nouvelle mission à une BCN ou en modifiant sensiblement une mission existante d'une BCN.

La BCE a réexaminé la nécessité d'adopter un avis si le projet de réglementation confie une nouvelle mission à une BCN ou modifie de manière sensible une mission existante d'une BCN, eu égard aux principes énoncés dans l'arrêt *Slovenije*¹⁹. À la lumière de cet arrêt, BCE n'adopte pas automatiquement un avis sur un projet de réglementation parce que celui-ci confie une nouvelle mission à une BCN ou modifie de manière sensible une mission existante d'une BCN, sauf si la nouvelle mission porte atteinte à l'indépendance de la BCN ou viole l'interdiction du financement monétaire, ou revêt par ailleurs une importance non négligeable pour les domaines de compétence de la BCE.

Lorsque la BCE a été formellement consultée sur un projet de réglementation et décide de ne pas adopter d'avis, elle répond formellement par une lettre de non-adoption adressée à l'autorité ayant procédé à la consultation. La lettre de non-adoption précise les raisons pour lesquelles la BCE n'adopte pas d'avis dans le cadre de cette consultation précise et peut renvoyer l'autorité ayant procédé à la

¹⁹ Arrêt du 13 septembre 2022, *Banka Slovenije*, C-45/21, ECLI:EU:C:2022:670.

consultation à des avis pertinents précédemment adoptés²⁰. Tous les lettres de ce type sont disponibles sur le site EUR-Lex.

4.2 Possibilité d'une demande informelle

Des contacts informels entre les autorités nationales et la BCN concernée, d'une part, et des membres du personnel de la BCE, d'autre part, peuvent être noués avant de soumettre des consultations formelles à la BCE, si l'autorité de consultation souhaite recevoir des conseils informels de la part de la BCE quant à la nécessité de consulter cette dernière dans un cas particulier. Les contacts avec la BCE concernant de telles demandes informelles de conseils peuvent être établis par l'intermédiaire de la BCN concernée ou en adressant les demandes à: LegalActs.Team@ecb.europa.eu.

Ces demandes informelles peuvent contribuer à éviter des consultations dans les cas où l'autorité envisageant de procéder à une consultation ne peut déterminer si l'adoption d'un avis par la BCE se justifie. Une demande informelle doit s'accompagner du projet de mesures réglementaires ou d'une description suffisamment détaillée des mesures envisagées.

²⁰ Voir, par exemple, les lettres LET/2024/01251 et LET/2024/05161.

5 Procédure de consultation

Article 4 de la décision 98/415/CE:

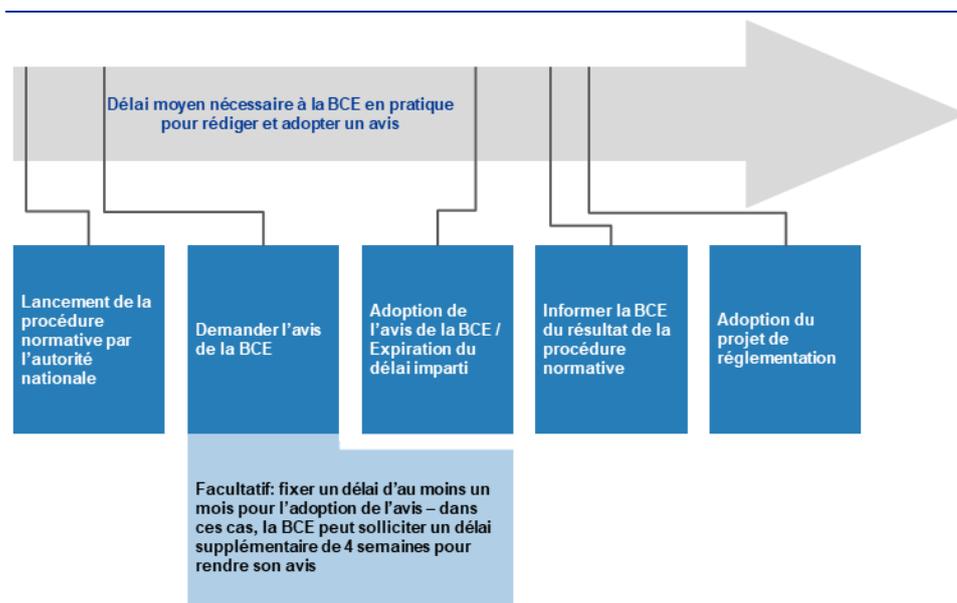
«Chaque État membre arrête les mesures nécessaires pour assurer le respect effectif de la présente décision. À cette fin, il veille à ce que la BCE soit consultée en temps utile pour permettre à l'autorité qui prend l'initiative d'un projet de réglementation de tenir compte de l'avis de la BCE avant 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.»

5.1 Consultation de la BCE en temps utile

Selon l'article 4 de la décision 98/415/CE, 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.

Figure 2

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 l'adopter, l'article 4 de la décision 98/415/CE 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 de la décision 98/415/CE n'empêche pas les autorités nationales de prendre 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 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 l'ensemble du processus normatif national (comprenant notamment les travaux préparatoires des commissions permanentes parlementaires, les débats sur d'autres avis rendus par des autorités nationales, etc.) doive être suspendu jusqu'à ce que la BCE rende un avis. Cela signifie plutôt que l'autorité qui doit adopter le texte doit avoir la possibilité 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 BCE et que celui-ci a expiré²¹, l'autorité nationale concernée peut continuer le processus d'adoption. Toutefois, 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 compétence²² 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».

5.2 Demande d'avis

5.2.1 Forme de la demande et documents joints

La demande d'avis officielle doit être adressée par écrit au président de la BCE²³, comme cela est reflété à l'article 3, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE. La réception de la demande d'avis par le président de la BCE marque le

²¹ Voir section 5.3 du présent guide.

²² 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.

²³ La BCE accepte également de recevoir les demandes de consultation, dûment signées et adressées, sous forme de pièce scannée, par courrier électronique à l'adresse suivante:
office.president@ecb.europa.eu

commencement de la procédure d'adoption de l'avis de la BCE. La BCE accueille favorablement toute communication informelle, 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 et relèvent de la compétence de la BCE.

La BCE recommande que l'autorité qui la consulte joigne un bref exposé des motifs décrivant le sujet abordé et les principaux objectifs poursuivis par le projet de réglementation, le stade atteint dans le processus normatif national, ainsi que le nom et les coordonnées des personnes à contacter pour éclaircir toute question, à propos du projet de réglementation, susceptible de surgir au cours de la rédaction de l'avis par la BCE. La BCE recommande que l'autorité qui la consulte indique un délai dans lequel la BCE doit émettre son avis²⁴.

Documents requis pour les consultations nationales:

Requis	Recommandé
<p>Demande d'avis par écrit adressée au président de la BCE</p> <p>Copie du projet de réglementation</p>	<p>Indication d'un décal dans lequel la BCE doit rendre l'avis.</p> <p>Bref exposé des motifs indiquant:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le sujet abordé et les principaux objectifs de la réglementation; • le stade atteint dans le processus normatif national; et les coordonnées des personnes à contacter. • 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, une traduction en anglais de l'exposé des motifs et des principales dispositions du projet soumis à consultation faciliterait considérablement le processus.

5.2.2 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 urgence²⁵ est invoquée, 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

²⁴ Voir section 5.3 du présent guide.

²⁵ Voir section 5.3 du présent guide.

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 après avoir reçu la demande de consultation, sans devoir attendre les traductions. Toutefois, l'absence d'une telle traduction ne doit pas retarder la demande de consultation de la BCE.

5.3 Délais

Article 3 de la décision 98/415/CE:

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.»

S'il est vrai que la décision 98/415/CE 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 longtemps²⁶ 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.

En application de l'article 3, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE, «[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 la demande d'avis est notifiée au président de 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

²⁶ Voir plus loin dans la présente section.

procédure écrite. Un certain nombre d'avis en matière de surveillance nécessitent également la consultation du conseil de surveillance prudentielle, avant que le projet d'avis ne soit soumis au conseil des gouverneurs pour adoption définitive.

En pratique, le délai d'un mois s'est révélé 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 répète souvent dans ses avis, le fait que le processus normatif national soit bien avancé ne constitue pas un motif suffisant permettant aux autorités qui la consultent d'exiger l'adoption par la BCE de son avis en urgence.

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la décision 98/415/CE, 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, qui énonce qu'un dialogue entre ces autorités et la BCE devrait permettre que la BCE rende son avis en temps voulu dans les cas d'urgence, tout en étant en mesure d'examiner le projet de réglementation avec le soin requis. Comme cela est indiqué aux sections 5.2.1 et 5.2.2 du présent guide, la BCE apprécie également de recevoir une traduction en anglais de l'exposé des motifs et des principales dispositions du projet de réglementation soumis à consultation. Toutefois, l'absence d'une telle traduction ne doit pas retarder la demande de consultation de la BCE.

En application de l'article 3, paragraphe 3, de la décision 98/415/CE, 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 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, 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).

5.4 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.

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 au moment de la diffusion du projet d'avis.

5.5 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 nécessaire à la rédaction varie entre quelques jours à six semaines en moyenne, 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 chargé 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, environ une semaine.

S'agissant de l'adoption, par la BCE, d'avis relatifs à la surveillance prudentielle 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 ouvrés. 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 lors de la fixation des délais pour la production d'un avis de la BCE.

5.6 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.

5.7 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 dispose que l'autorité qui consulte doit «tenir compte de l'avis de la BCE avant de prendre sa décision sur le fond», et dispose également 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 adressés au secrétariat de la BCE par l'autorité qui a procédé à la consultation.

5.8 Publication

Le conseil des gouverneurs a progressivement étendu sa politique de transparence en ce qui concerne les consultations par les autorités nationales. Depuis juin 2020 sont publiés sur EUR-Lex tous les avis de la BCE, ainsi que les lettres informant de l'absence d'adoption d'un avis par la BCE à la suite de demandes de consultation ou relevant des cas de manquement, de la part des autorités nationales, à leur obligation de consultation de la BCE sur les projets de réglementation nationale. À la demande de l'autorité procédant à la consultation et s'il existe des motifs précis s'opposant à une publication immédiate, l'avis est publié au plus tard six mois après son adoption. En pratique, une publication tardive est très rare.

5.8.1 Section consacrée à la BCE sur EUR-Lex

[La section consacrée à la BCE](#) sur EUR-Lex permet d'accéder rapidement et facilement à tous les avis de la BCE dans les différentes langues. À partir de cette section, l'utilisateur peut naviguer par sujet, selon les domaines de compétence de la BCE. Une fenêtre donne un aperçu des actes juridiques les plus récemment publiés, tandis qu'est également fournie une liste complète des actes juridiques classés par date, offrant la possibilité de filtrer les avis de la BCE. Des infographies interactives présentent les statistiques relatives aux avis de la BCE et permettent d'accéder facilement aux synthèses par type d'acte ou de sujet, ainsi que par ordre chronologique. Les fonctionnalités de recherche disponibles permettent de rechercher les avis de la BCE à l'aide de mots-clés, du numéro du document, de l'année ou d'autres critères. Il est possible d'accéder à la version anglaise ainsi qu'à la version linguistique nationale de chaque avis, de voir les liens de l'avis avec d'autres documents et la procédure ayant conduit à son adoption. Le site internet de la BCE comporte également des informations et conseils utiles concernant l'utilisation d'EUR-Lex.

Figure 3

Section consacrée à la BCE sur la page d'accueil d'EUR-Lex

Banque centrale européenne

Recherche rapide dans les documents de la BCE Recherche avancée

La Banque centrale européenne (BCE) est une institution de l'UE fonctionnant selon des règles clairement définies qui figurent dans le droit primaire et le droit dérivé de l'UE. Dans l'accomplissement de ses missions, la BCE peut adopter des actes juridiques et également émettre et publier des avis sur toute proposition de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence. Dans cette section, vous trouverez tous les actes juridiques de la BCE, y compris les modifications, les rectificatifs et les versions consolidées, dans toutes les langues officielles pertinentes de l'UE, ainsi que la jurisprudence concernant la BCE.

Parcourir par sujet

- Cadre juridique du SEBC
- + Dispositions institutionnelles de la BCE
- + Politique monétaire et opérations
- + Systèmes de paiement et de règlement
- + Billets et pièces, moyens de paiement et questions monétaires
- + Devises et réserves de change
- + Statistiques
- Stabilité des marchés financiers
- + Supervision bancaire

Navigation visuelle

Catégorie	Nombre de documents
Avis sur les propositions législatives de l'UE	244
Avis sur les projets législatifs nationaux	1347
Recommandations	141

Rechercher un document de la BCE

Année Numéro Tout

Rechercher une affaire en rapport avec la BCE

Année Numéro Tout

Figure 4

L'ensemble des avis et des lettres de la BCE peuvent être consultés dans la section consacrée à la BCE sur EUR-Lex.

Rechercher un document de la BCE

Année Numéro Tout

Tout
Règlement
Décision
Orientation
Avis
Recommandation
Lettre
Protocole d'accord
Accord

Figure 5

La recherche d'actes juridiques peut être limitée en fonction de leurs caractéristiques (il est ici montré le type d'acte) à l'aide de filtres situés à gauche de la page de résultats

▼ Par type d'acte

Avis sur un projet législatif national (1380)

Avis (273)

Avis d'initiative (17)

Avis d'initiative sur des projets de législation nationale (15)

Rectificatif (5)

6 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 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. Il 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, lorsque la BCE établit que l'obligation de la consulter sur les projets de réglementation relevant de ses domaines de compétence n'a pas été respectée, elle le notifie à l'autorité nationale compétente concernée, en mettant en copie le gouverneur de la BCN de l'État membre concerné et la Commission.

Il convient également de mentionner dans le rapport annuel de la BCE les cas dans lesquels il est clair que le non-respect de l'obligation de consulter la BCE est important ou se répète. De tels cas de non-respect sont «clairs» lorsqu'il n'y a objectivement aucun doute, du point de vue juridique, que la BCE aurait dû être consultée. Les cas de non-respect de l'obligation de consulter la BCE sont «importants» a) lorsque, si la consultation avait bien eu lieu, la BCE aurait formulé des observations critiques majeures sur le fond du projet de réglementation, ou b) lorsque le non-respect a des répercussions générales sur le SEBC. À cette fin, les cas de non-consultation concernant des projets de réglementation nationale confiant une nouvelle mission à une BCN ou modifiant de manière sensible une mission existante d'une BCN sont considérés comme ayant des répercussions générales sur le SEBC. Cette appréciation des répercussions générales démontre qu'il est important que les autorités nationales demeurent tenues, par principe, de consulter la BCE lors de l'attribution d'une nouvelle mission ou de la modification d'une mission (étant donné que l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision 98/415/CE fait référence aux BCN), en dépit des principes énoncés à la section 4 du présent guide à propos de la non-adoption d'avis par la BCE. Enfin, il s'agit d'un cas qui «se répète» lorsque ledit État membre n'a pas consulté la BCE à au moins trois reprises au cours de deux années consécutives, et qu'au moins l'une de ces absences de consultation s'est produite au cours de la dernière année considérée.

Enfin, la BCE apprécie d'être tenue informée des suites données à ses avis et de recevoir le texte de ces modifications à titre d'information.

7 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 et est susceptible de donner lieu à un recours en manquement devant la Cour de justice. Un tel recours peut être introduit par la Commission contre l'État membre en cause en vertu de l'article 258 du traité²⁷ ou par un autre État membre en vertu de l'article 259 du traité. L'obligation de consulter la BCE en vertu de la décision 98/415/CE est précise, claire 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 BCE²⁸. Enfin, les juridictions nationales peuvent adresser une demande de décision préjudicielle à la Cour de justice en vertu de l'article 267 du traité, visant à établir si une réglementation nationale adoptée sans consultation de la BCE est valide et opposable. Par conséquent, c'est à la Cour de justice qu'il appartient, en dernier ressort, de déterminer les conséquences juridiques, en vertu du droit de l'Union, du non-respect par un État membre de l'obligation de consulter la BCE sur la réglementation nationale.

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 prescrite par certains actes juridiques de l'Union²⁹. Dans certains de ces cas, qui concernent tous la procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques (désormais prévue par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil³⁰, qui a abrogé la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil³¹), la Cour de justice a jugé qu'une réglementation nationale adoptée sans notification préalable à la Commission est réputée adoptée en violation d'une forme substantielle et, en tant que telle, est

²⁷ Si une BCN dotée de pouvoirs réglementaires omet de consulter la BCE, en violation de la décision 98/415/CE, la BCE peut elle-même introduire un recours en manquement en vertu de l'article 271, point d), du traité et de l'article 35.6 des statuts du SEBC.

²⁸ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour suprême de Chypre du 15 septembre 2015 dans les affaires jointes n° 1551-1571/2011.

²⁹ Voir, entre autres, arrêt du 18 février 1986, Bulk Oil/Sun International, C-174/84, EU:C:1986:60; arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International/Signalson et Securitel, C-194/94, EU:C:1996:172; arrêt C-226/97 du 16 juin 1998, Lemmens, EU:C:1998:296; arrêt du 16 juillet 1998, AGS Assedic Pas-de-Calais/Dumon et Froment, C-235/95, EU:C:1998:365; arrêt du 26 septembre 2000, Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496; arrêt du 6 juin 2002, Sapod Audic, C-159/00, EU:C:2002:343; arrêt du 8 septembre 2005, Lid Italia, C-303/04, EU:C:2005:528.

³⁰ Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (texte codifié) (JO L 241 du 17.9.2015, p. 1).

³¹ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO L 204 du 21.7.1998, p. 37).

inopposable aux particuliers³². 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'Union³³. 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 peuvent 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.

³² Voir arrêt du 8 septembre 2005, *Lidl Italia*, C-303/04, EU:C:2005:528, qui fait lui-même référence à l'arrêt du 30 avril 1996, *CIA Security International/Signalson et Securitel*, C-194/94, EU:C:1996:172; arrêt du 16 juin 1998, *Lemmens*, C-226/97, EU:C:1998:296; voir aussi arrêt du 26 septembre 2000, *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496; et arrêt du 6 juin 2002, *Sapod Audic*, C-159/00, EU:C:2002:343. Selon la Cour de justice, s'agissant des normes et réglementations techniques mises en place par le droit national, l'obligation de notification préalable à la Commission vise à protéger, par un contrôle préventif, la libre circulation des marchandises, qui est l'un des fondements de l'Union: cette obligation est donc essentielle pour empêcher les États membres de créer des barrières et obstacles techniques à la libre circulation au sein du marché unique.

³³ Voir, par exemple, arrêt du 7 juillet 1981, *Rewe/Hauptzollamt Kiel*, C-158/80, EU:C:1981:163; arrêt du 3 février 2000, *Dounias*, C-228/98, EU:C:2000:65.

Annexe

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 réglementation³⁴

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 Commission³⁵,

vu l'avis du Parlement européen³⁶,

vu l'avis de l'Institut monétaire européen³⁷,

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;

³⁴ JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

³⁵ JO C 118 du 17.4.1998, p. 11.

³⁶ JO C 195 du 22.6.1998.

³⁷ Avis rendu le 6 avril 1998 (non 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 non participants 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/CE³⁸ 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.

³⁸ 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 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.
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 nationale 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, 2025**

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.

Veuillez consulter le [glossaire de la BCE](#) pour toute question terminologique.

PDF ISBN 978-92-899-7135-5, doi:10.2866/8903175, QB-01-25-092-FR-N