C/2024/4418

8.7.2024

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 15 mai 2024

sur une recommandation de décision du Conseil relative à la modification de l'accord monétaire avec la Principauté d'Andorre et de l'accord monétaire avec la République de Saint-Marin (CON/2024/16)

(C/2024/4418)

Introduction et fondement juridique

Le 16 avril 2024, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur une recommandation de la Commission pour une décision du Conseil relative à la modification de l'accord monétaire avec la Principauté d'Andorre et de l'accord monétaire avec la République de Saint-Marin ([1]) (ci-après la «décision proposée»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 219, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que, au cas où des accords sur des questions se rapportant au régime monétaire ou de change doivent faire l'objet de négociations entre l'Union et un ou plusieurs États tiers ou organisations internationales, le Conseil, sur recommandation de la Commission et après consultation de la BCE, décide des arrangements relatifs aux négociations et à la conclusion de ces accords. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Observations générales

1.1. En 2011, un accord monétaire a été conclu entre l'Union et la Principauté d'Andorre ([2]), suivi, en 2012, d'un accord monétaire entre l'Union et la République de Saint-Marin ([3]) (ci-après les «accords monétaires»). En décembre 2023, la Commission a clos les négociations en vue d'un accord d'association avec l'Andorre et Saint-Marin ([4]) (ci-après l'«accord d'association»).

1.2. La BCE se félicite des objectifs de la décision proposée, à savoir éviter la reproduction d'efforts similaires dans le cadre des accords monétaires et de l'accord d'association, tant de la part de l'Union que de l'Andorre et de Saint-Marin. Certains actes juridiques de l'Union qui doivent être mis en œuvre par l'Andorre et Saint-Marin en vertu des accords monétaires et de l'accord d'association se recoupent partiellement. En l'absence de solution à ce problème de recoupement, les efforts seraient déployés en double, car la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union qui se recoupent ferait l'objet de suivis parallèles dans le cadre des accords monétaires et de l'accord d'association.

1.3. Dans le même temps, la BCE observe que l'introduction des modifications des accords monétaires prévues dans la décision proposée aura des effets importants sur le cadre desdits accords. Les accords monétaires instituent un comité mixte ([5]) qui joue un rôle crucial dans l'évaluation de la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union énumérés dans les annexes des accords monétaires. Dans le cas de l'accord monétaire entre l'Union et l'Andorre, le comité mixte est composé de représentants de l'Andorre, de la Commission, de l'Espagne, de la France et de la BCE. Le comité mixte établi par l'accord monétaire entre l'Union et Saint-Marin est composé de représentants de Saint-

([1]) COM(2024) 134 final.
([2]) JO C 369 du 17.12.2011, p. 1.
([3]) JO C 121 du 26.4.2012, p. 5. Cet accord monétaire a remplacé l'ancienne convention monétaire entre la République italienne, au nom de la Communauté européenne, et la République de Saint-Marin (JO C 209 du 27.7.2001, p. 1).
([4]) Voir le communiqué de presse de la Commission du 12 décembre 2023, «La Commission se félicite de la fin des négociations en vue d'un accord d'association avec l'Andorre et Saint-Marin», disponible sur le site internet de la Commission à l'adresse suivante: www.ec.europa.eu. La BCE n'a pas eu connaissance du texte de l'accord d'association tel qu'il a été convenu au niveau des négociateurs, bien que ledit accord soit à l'origine des modifications qu'il est proposé d'apporter aux accords monétaires.
([5]) Voir article 11 des accords monétaires.

Marin, de la Commission, de l'Italie et de la BCE. La BCE comprend que la composition du sous-comité qui évaluera la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union énumérés dans l'annexe correspondante de l'accord d'association mais qualifiés de pertinents aux fins de l'application des accords monétaires sera très différente de celle des comités mixtes des accords monétaires. Il n'est pas prévu que la BCE soit un membre officiel du sous-comité. En raison de l'importance des modifications proposées, la BCE est d'avis qu'elle devrait être pleinement associée aux négociations dans son domaine de compétence, conformément à la pratique antérieure.

2. **Remarques particulières**

2.1. L'exposé des motifs de la décision proposée indique que les actes juridiques de l'Union relatifs à la législation bancaire et financière et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme énumérés à l'annexe correspondante de l'accord d'association et «pertinents pour l'euro» seront clairement marqués comme tels, de sorte que lorsque leur mise en œuvre sera évaluée dans le cadre de l'accord d'association, elle le sera également aux fins des accords monétaires. Il est expliqué que les services de la Commission ont l'intention d'inviter leurs homologues de la BCE à se joindre à la délégation de la Commission auprès du sous-comité «Services financiers» institué en vertu de l'accord d'association lors des discussions sur la mise en œuvre des actes de l'Union qui sont également pertinents pour l'application des accords monétaires. La BCE apprécie l'intention de la Commission de l'inviter aux réunions du sous-comité lorsque l'objet des discussions est pertinent pour l'application des accords monétaires. La décision proposée ne précise pas comment cette participation serait formalisée ni quel serait le statut de la BCE à ces réunions. La BCE comprend qu'elle serait invitée aux réunions pertinentes du sous-comité en qualité d'observateur.

2.2. La décision proposée prévoit l'insertion, dans les accords monétaires, d'une disposition en vertu de laquelle tous les nouveaux actes concernant le sous-ensemble d'actes juridiques de l'Union relatifs à la législation bancaire et financière pertinents pour l'euro et tous les nouveaux actes juridiques de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ne deviennent partie intégrante de l'annexe pertinente de l'accord d'association que lorsque lesdits actes juridiques de l'Union deviennent applicables en vertu de ce même accord d'association ([6]). L'exposé des motifs de la décision proposée énonce que les différents segments du protocole sur les services financiers de l'accord d'association peuvent entrer en vigueur de façon progressive pour les États associés. Dès lors, en attendant que les actes juridiques de l'Union qui relèvent d'un segment donné s'appliquent en vertu de l'accord d'association, l'acquis pertinent de l'Union continuerait d'être intégré et pris en considération dans les annexes des accords monétaires.

2.3. La BCE observe qu'un délai important pourrait s'écouler entre l'adoption de l'accord d'association et l'entrée en vigueur, pour les États associés, des segments du protocole sur les services financiers qui intègrent des actes juridiques de l'Union relatifs à la législation bancaire et financière et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Par conséquent, afin de garantir la sécurité juridique, il convient que la disposition pertinente des accords monétaires ([7]) énonce expressément que, si un acte juridique de l'Union relevant de l'acquis pertinent de l'Union est adopté ou modifié avant de devenir applicable en vertu de l'accord d'association, il sera ajouté aux annexes des accords monétaires et transféré à l'annexe correspondante de l'accord d'association une fois qu'il sera devenu applicable en vertu de l'accord d'association. Par ailleurs, la décision proposée ne précise pas le moment exact auquel les actes juridiques de l'Union relatifs à un segment donné du protocole sur les services financiers seront considérés comme applicables en vertu de l'accord d'association. Il est nécessaire de clarifier cet aspect afin de garantir la sécurité juridique quant au calendrier de transfert des responsabilités du cadre des accords monétaires au cadre de l'accord d'association.

([6]) Voir article 1er, paragraphe 1, point a), de la décision proposée.
([7]) Telle que visée à l'article 1er, paragraphe 1, point a), de la décision proposée.

2.4. La décision proposée prévoit l'insertion, dans les accords monétaires, d'une disposition en vertu de laquelle les actes juridiques de l'Union relatifs à la législation bancaire et financière pertinents pour l'euro et tous les actes juridiques de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme qui sont énumérés dans l'accord d'association mais sont pertinents pour le bon usage et la protection de l'euro devraient être clairement marqués ([8]). Cela permettrait que la mise en œuvre de ces actes par les deux États associés soit évaluée en vertu de l'accord d'association aux fins des accords monétaires. La BCE se félicite de l'insertion d'une telle disposition, car il s'agit de la disposition principale de la décision proposée qui vise à éviter les doubles emplois entre les accords monétaires et l'accord d'association. Cela étant, la BCE souligne un manque de clarté concernant la mise en œuvre de cette mesure. Il reste difficile de savoir si une disposition ayant le même contenu doit également être intégrée dans l'accord d'association et à qui reviendrait la décision de qualifier des actes juridiques de l'Union de pertinents pour l'application des accords monétaires. La BCE est prête à participer à cette tâche. Cet exercice de qualification pourrait, par exemple, être effectué lors des réunions du sous-comité «Services financiers» institué en vertu de l'accord d'association. En outre, afin d'assurer une plus grande sécurité juridique, la BCE propose de qualifier les actes juridiques pertinents de l'Union de «pertinents pour l'application de l'accord monétaire», plutôt que de «pertinents pour l'euro», «nécessaires pour l'euro» ou «pertinents pour le bon usage et la protection de l'euro».

2.5. Par ailleurs, la BCE suggère de prévoir dans la même disposition que, à la suite des réunions sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union énumérés dans l'annexe correspondante de l'accord d'association et qualifiés de pertinents pour l'application des accords monétaires, un «tableau de la mise en œuvre» sera communiqué au comité mixte compétent en vertu des accords monétaires. Sans cela, la qualification de certains actes juridiques de l'Union comme pertinents pour l'application des accords monétaires et la déclaration selon laquelle l'évaluation de la mise en œuvre de ces actes juridiques dans le cadre de l'accord d'association sera effectuée en même temps aux fins des accords monétaires risquent d'être dépourvues d'objet. Les comités mixtes des accords monétaires devront être dûment informés de l'état d'avancement de la mise en œuvre des actes juridiques pertinents de l'Union afin de déterminer s'il a une incidence sur l'application des accords monétaires. La BCE comprend qu'une disposition de même nature doit être incluse dans l'accord d'association.

2.6. La décision proposée envisage l'insertion d'une disposition prévoyant que le sous-ensemble de tous les nouveaux actes juridiques de l'Union relatifs à la législation bancaire et financière pertinents pour l'euro et tous les nouveaux actes juridiques de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, devenus partie intégrante de l'accord d'association, seraient automatiquement intégrés dans les annexes des accords monétaires en cas de résiliation ou de suspension partielle ou totale de l'accord d'association ([9]). Par souci d'exhaustivité, la BCE suggère de préciser que ce processus s'accompagnerait également de l'évaluation de la mise en œuvre des actes juridiques pertinents de l'Union, qui serait effectuée dans le cadre des accords monétaires.

2.7. La BCE se félicite de la proposition d'insérer, dans les accords monétaires, une disposition qui garantirait que les actes juridiques de l'Union relevant du droit monétaire demeurent régis exclusivement par les accords monétaires ([10]). Comme expliqué dans l'exposé des motifs de la décision proposée, les actes juridiques relevant du droit monétaire comprennent des mesures juridiques dans les domaines des billets de banque et des pièces, de la fraude et de la contrefaçon, de la communication de données statistiques à la BCE et des actes relevant de l'article 133 du traité. Ils comprennent donc, entre autres, tous les actes juridiques adoptés par la BCE qui sont énumérés dans les annexes des accords monétaires.

([8]) Voir article 1er, paragraphe 1, point c), de la décision proposée.
([9]) Voir article 1er, paragraphe 1, point d), de la décision proposée.
([10]) Voir article 1er, paragraphe 1, point e), de la décision proposée.

2.8. Enfin, la décision proposée établit que la Commission est seule habilitée à négocier, conclure et signer la modification des accords monétaires avec l'Andorre et Saint-Marin ([11]). La BCE observe que cela s'écarte de la pratique suivie jusqu'à présent, selon laquelle elle est pleinement associée aux négociations relatives aux accords monétaires dans son domaine de compétence ([12]). En outre, la modification des accords monétaires à négocier avec l'Andorre et Saint-Marin en vertu de la décision proposée n'est pas mineure et technique. Comme indiqué au point 1.3 du présent avis, la modification proposée a des conséquences importantes sur le cadre des accords monétaires, en particulier sur le rôle des comités mixtes institués par les accords monétaires. Par conséquent, il convient que la décision proposée prévoie que la BCE sera pleinement associée aux négociations dans son domaine de compétence, conformément à la pratique antérieure.

Lorsque la BCE recommande d'apporter une modification à la décision proposée, des suggestions de rédaction précises, accompagnées d'un texte explicatif, sont formulées dans un document de travail technique distinct. Le document de travail technique peut être consulté en anglais sur le site internet EUR-Lex.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 15 mai 2024.

La présidente de la BCE
Christine LAGARDE

([11]) Voir article 2 de la décision proposée.

([12]) Voir article 7 de la décision 1999/97/CE du Conseil du 31 décembre 1998 sur la position à adopter par la Communauté en ce qui concerne un accord sur les relations monétaires avec la République de Saint-Marin (JO L 30 du 4.2.1999, p. 33); article 7 de la décision 2004/548/CE du Conseil du 11 mai 2004 concernant la position à adopter par la Communauté au sujet d'un accord relatif aux relations monétaires avec la Principauté d'Andorre (JO L 244 du 16.7.2004, p. 47); et article 3 de la décision 2009/904/CE du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la position à adopter par la Communauté européenne pour la renégociation de son accord monétaire avec la République de Saint-Marin (JO L 322 du 9.12.2009, p. 12).