FR

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 22 juin 2006

sollicité par le Sénat français sur une proposition de loi relative à la Banque de France

(CON/2006/32)

Introduction et fondement juridique

Le 30 mai 2006, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Sénat français portant sur une proposition de loi relative à la Banque de France (ci-après la « proposition de loi »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 2, paragraphe 1, troisième et quatrième tirets, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation[1], dès lors que la proposition de loi modifie le statut de la Banque de France et concerne la collecte, l'établissement et la diffusion de données statistiques en matière monétaire, financière, bancaire, de systèmes de paiement et de balance des paiements. 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. Objet de la proposition de loi

1.1. La proposition de loi vise à remplacer le Conseil de la politique monétaire (CPM) de la Banque de France par un nouvel organe, le comité monétaire du conseil général (ci-après le « comité monétaire »), qui ferait partie du conseil général de la Banque de France ayant pour mission d'administrer la Banque de France[2]. Le comité monétaire serait composé de sept membres, comme cela est actuellement le cas pour le CPM: le gouverneur et les deux sous-gouverneurs de la Banque de France, ainsi que quatre autres membres[3]. Tout en continuant à examiner les évolutions monétaires et à analyser les implications de la politique monétaire élaborée dans le cadre du SEBC[4], le comité monétaire verrait ses missions expressément étendues dans le statut de la Banque

1 JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

2 Article L.142-6 du code monétaire et financier (CMF), actuellement en vigueur.

3 Articles L. 142-3 et L. 142-5 du CMF, tels que proposés par la proposition de loi.

4 Article L. 142-4, premier aliéna, du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.

de France, à l'adoption des mesures nécessaires pour transposer les orientations de la BCE[5]. La proposition de loi définit les conditions de nomination des quatre membres du comité monétaire autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs, ainsi que le régime d'incompatibilité quant à la possibilité d'exercer d'autres activités professionnelles et les règles relatives aux conflits d'intérêts qui leur sont applicables.

1.2. La proposition de loi introduit également dans le statut de la Banque de France une confirmation du rôle et des compétences de la banque centrale dans la collecte des données statistiques nécessaires à l'élaboration de la balance des paiements[6]. Une disposition particulière traite de la possibilité pour la Banque de France de recevoir, de la part d'entreprises et de groupements professionnels, des informations sur leur situation financière, et de communiquer ces informations aux banques centrales, aux autres institutions chargées d'une mission similaire et aux établissements de crédit et établissements financiers[7]. Enfin, la proposition de loi prévoit que le dividende versé par la Banque de France à l'État est accru à due concurrence du montant des économies sur les crédits de rémunération résultant des dispositions de cette loi[8].

2. Réforme des organes de décision de la Banque de France

Création du comité monétaire du conseil général

2.1 La réforme des organes de décision de la Banque de France vise à prendre en compte le transfert de compétences, en matière de politique monétaire, à la BCE[9], et à simplifier, en les regroupant, les organes de gestion et de direction de la Banque de France[10]. La proposition de loi prévoit la suppression du CPM. La BCE relève à cet égard que depuis que les compétences en matière de politique monétaire ont été transférées au SEBC, le conseil des gouverneurs de la BCE est l'organe collégial unique de décision définissant la politique monétaire de la zone euro et, en particulier, l'organe qui adopte les orientations et prend les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Eurosystème. À cet égard, la BCE se félicite de la clarification apportée par l'abrogation du CPM.

2.2 Dans le même temps, le CPM sera remplacé par le comité monétaire, organe qui sera intégré dans le conseil général. La proposition de loi simplifie les conditions actuelles de nomination des membres du CPM autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs[11], afin de prendre en compte l'évolution des fonctions du CPM[12]. D'après l'exposé des motifs de la proposition de loi, il devrait

5 Article L. 142-4, deuxième aliéna, du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.
6 Article L. 141-6 du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.
7 Article L. 144-1 du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.
8 Article 7 de la proposition de loi.
9 Exposé des motifs de la proposition de loi, deuxième phrase.
10 Exposé des motifs de la proposition de loi, à propos de l'article 1er.
11 Voir l'article L. 142-3 du CMF et l'article L. 142-5 du CMF, tels que proposés par la proposition de loi.
12 Exposé des motifs de la proposition de loi, septième paragraphe.

en résulter une révision significative à la baisse du niveau des rémunérations des quatre membres du comité monétaire autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs[13]. L'une des principales modifications introduites par cette réforme consistera en la possibilité pour les membres du comité monétaire d'exercer d'autres activités professionnelles si certaines conditions sont remplies[14].

Indépendance personnelle

2.3. Par principe, l'appartenance à un organe de décision impliqué dans l'accomplissement des missions relatives au SEBC est incompatible avec l'exercice d'autres fonctions qui risqueraient de créer un conflit d'intérêts[15]. En ce qui concerne les membres du comité monétaire (autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs), la BCE relève à cet égard que la proposition de loi prévoit un régime d'incompatibilité particulier et un ensemble de règles visant à éviter les conflits d'intérêts.

2.4. En ce qui concerne le régime d'incompatibilité prévu par la proposition de loi[16], les quatre membres susmentionnés du comité monétaire ne peuvent exercer aucune fonction ni posséder aucun intérêt au sein d'entités réglementées[17] et ils ne peuvent pas exercer de mandat parlementaire[18]. La BCE recommande d'élargir ce régime d'incompatibilité à l'exercice de toute «fonction au sein des instances exécutives ou législatives de l'État, des administrations régionales ou locales»[19]. La BCE constate également qu'une procédure particulière de contrôle destinée à éviter les conflits d'intérêts a été mise en place dans la proposition de loi et que l'accord préalable d'une majorité des membres du comité monétaire (à l'exception de l'intéressé) est requis pour l'exercice de toute autre activité professionnelle[20].

2.5. La proposition de loi prévoit que «les membres du Conseil de la politique monétaire nommés par décret en Conseil des ministres, en fonctions à la date de publication de la présente loi, sont membres de droit du comité monétaire. Leur mandat ne sera pas renouvelé à l'expiration de leurs fonctions[21]». La BCE suggère de clarifier cette disposition afin de faire en sorte qu'elle ne vise que les quatre membres du comité monétaire autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs. En effet, le gouverneur et les sous-gouverneurs sont également membres du CPM et ils sont nommés par décret en Conseil des ministres. Leur mandat en tant que membres du CPM est renouvelable[22] et par conséquent, leur mandat en tant que membre du comité monétaire doit être renouvelable. La BCE recommande également de supprimer la référence au CPM dans la disposition du statut de la Banque de France relative aux litiges[23].

---

13 Exposé des motifs de la proposition de loi, septième paragraphe.

14 Article L. 142-7, quatrième alinéa, du CMF, tel que proposé à l'article 1er de la proposition de loi.

15 BCE, Rapport sur la convergence, Mai 2006, 3.1.3, «Protection contre les conflits d'intérêts», p. 69.

16 Article L. 142-7 du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.

17 Visées au livre V du CMF.

18 Article L. 142-7 du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.

19 BCE, Rapport sur la convergence, Mai 2006, 3.1.3, «Protection contre les conflits d'intérêts», p. 69.

20 Article L. 142-7, quatrième alinéa, du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.

21 Article L. 142-5 du CMF, tel que proposé à l'article 2 de la proposition de loi.

22 Article L. 142-8, dernier alinéa, du CMF, actuellement en vigueur.

23 Article L. 144-3, du CMF, actuellement en vigueur.

2.6. La proposition de loi prévoit également que «si un membre [du comité monétaire autre que le gouverneur ou les sous-gouverneurs] ne peut exercer son mandat jusqu'à son terme, il est pourvu immédiatement à son remplacement […]. Dans ce cas, le membre nommé n'exerce ses fonctions que pour la durée restant à courir du mandat de la personne qu'il remplace»[24]. En outre, dans ces cas, le mandat des membres du comité monétaire est susceptible d'être renouvelé, contrairement à la règle généralement applicable[25]. Toutefois, en vertu du principe de l'indépendance personnelle, prévu à l'article 14.2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne[26], il convient que les mêmes règles qui assurent la sécurité du mandat des gouverneurs s'appliquent aux autres membres des organes de décision des BCN participant à l'accomplissement des missions relatives au SEBC. En conséquence, il convient de modifier la proposition de loi afin de faire en sorte que la durée du mandat d'un membre du comité monétaire remplaçant un autre membre qui ne peut exercer son mandat jusqu'à son terme soit conforme à l'article 14.2 des statuts du SEBC.

3. Autres remarques

3.1. La BCE se félicite des clarifications apportées sur le rôle de la Banque de France en matière de statistiques relatives à la balance des paiement et à la position extérieure globale[27]. Un décret devant être adopté fixera les sanctions applicables en cas de manquement aux obligations déclaratives[28]. La BCE comprend que ce décret sera sans préjudice de la compétence de la BCE d'infliger des sanctions aux agents déclarants en cas de manquements spécifiques à leurs obligations de déclaration statistique[29].

3.2. La BCE relève que l'article 7 de la proposition de loi[30] suscite les préoccupations suivantes. En premier lieu, dans la mesure où elle permet aux autorités françaises de s'immiscer dans la distribution des bénéfices devant être proposée par le conseil général de la Banque de France, une telle disposition pourrait être considérée comme portant atteinte à l'indépendance institutionnelle de la Banque de France. En second lieu, cette disposition de la proposition de loi semble signifier que le montant des économies sur les crédits de rémunération résultant de cette loi serait automatiquement dû à l'État français même en l'absence de dividende versé par la Banque de France. La BCE rappelle que «la décision relative à la répartition des bénéfices doit être prise par

24 Article L. 142-5, sixième alinéa, du CMF, tel que proposé à l'article 1er de la proposition de loi.

25 Article L. 142-5, septième alinéa, du CMF, tel que proposé à l'article 1er de la proposition de loi.

26 Plus amplement expliqué dans les rapports sur la convergence de la BCE de 2004 et 2006 (Octobre 2004, 2.3.1, «Indépendance des BCN», p. 30 et Mai 2006, 3.1.3, «Indépendance personnelle», p. 68.)

27 Article L. 141-6 du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.

28 Article L. 141-6, I et II, du CMF, tel que proposé à l'article 2 de la proposition de loi.

29 Voir le 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, et le règlement (CE) n° 2532/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions, JO L 318 du 27.11.1998, p. 4.

30 L'article 7 de la proposition de loi prévoit que «le dividende versé par la Banque de France à l'État est accru à due concurrence du montant des économies sur les crédits de rémunération résultant des dispositions de [cette] loi».

l'organe de décision de la BCN en se fondant sur des considérations d'ordre professionnel et ne doit pas être laissée à la discrétion de tiers»[31]. En conséquence, la BCE recommande de supprimer cette disposition dans la mesure où elle est incompatible avec l'article 108 du traité ainsi qu'avec le Code monétaire et financier[32].

4. Observations finales

4.1. Au cas où les dispositions de la proposition de loi feraient l'objet, au cours de la procédure parlementaire, de modifications substantielles relevant des domaines de compétence de la BCE, la BCE souhaite appeler l'attention de l'autorité qui la consulte sur la nécessité de consulter de nouveau la BCE sur ces modifications.

4.2. La BCE devra également être consultée sur les projets de modification de la partie réglementaire du Code monétaire et financier consécutifs aux changements apportés au statut de la Banque de France, ainsi que sur le projet de décret visé à l'article 2 de la proposition de loi[33].

Le présent avis sera publié sur le site Internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 22 juin 2006.

[signé]

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

31 BCE, Rapport sur la convergence, Mai 2006, 3.1.4, «Répartition des bénéfices, capital de la BCN et dispositions financières», p. 71.

32 Article L. 142-2, quatrième alinéa, du CMF, tel que proposé par la proposition de loi et article R. 144-4 du CMF (partie réglementaire), actuellement en vigueur.

33 Article L. 141-6, III, nouveau, du CMF, tel que proposé par la proposition de loi.