



Bruxelles, le 18.12.2014
C(2014) 9658 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.12.2014

sur la recommandation de la Banque centrale européenne relative à un règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2532/98 concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions (BCE/2014/19)

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.12.2014

sur la recommandation de la Banque centrale européenne relative à un règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2532/98 concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions (BCE/2014/19)

1. INTRODUCTION

1. Le 11 juin 2014, la Banque centrale européenne (BCE) a présenté au Conseil une recommandation relative à un règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2532/98 concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions (BCE/2014/19). Le 25 juin 2014, le Conseil a consulté la Commission européenne sur cette recommandation.
2. La Commission salue l'initiative de la BCE de recommander l'apport de modifications au règlement (CE) n° 2532/98 du Conseil (ci-après le «règlement sur les sanctions»), qui vise à permettre au Conseil de tenir compte, dans ce règlement, de l'adoption du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (ci-après le «règlement sur le MSU»).
3. Le règlement sur le MSU confère à la BCE le pouvoir d'infliger des sanctions pour ce qui relève de sa surveillance prudentielle et renvoie à l'article 18 du règlement sur les sanctions. Dès lors que ce dernier a été adopté avant le règlement sur le MSU et ne ciblait pas le champ de la surveillance prudentielle, la Commission est favorable à sa modification, en vue de créer un cadre juridique clair et complet pour l'imposition de sanctions par la BCE dans le champ de la surveillance prudentielle.
4. La BCE recommande en particulier d'insérer dans le règlement sur les sanctions:
 - (1) un nouvel article 1^{er} *bis*, visant à définir certains principes généraux pour les sanctions administratives que la BCE peut infliger dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle et les sanctions qu'elle peut infliger dans l'exercice de ses autres missions, ainsi qu'à préciser le champ d'application des différentes dispositions régissant ces sanctions;
 - (2) de nouveaux articles 4 *bis* à 4 *quater* concernant le régime applicable aux sanctions administratives infligées par la BCE dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle. Ces nouveaux articles visent à différencier le régime applicable aux sanctions administratives que la BCE peut infliger dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle et les dispositions applicables aux sanctions qu'elle peut infliger dans l'exercice de ses autres missions. L'objectif est de garantir l'application d'un régime unique à toutes les sanctions administratives infligées par la BCE dans le champ de la surveillance prudentielle, tout en tenant compte des règles édictées dans le règlement sur le MSU; et
 - (3) d'autres modifications visant à garantir que les principes et procédures régissant l'imposition de sanctions prévus aux articles 2 à 4 du règlement sur les sanctions sont compatibles avec les principes et procédures régissant

l'imposition de sanctions administratives par la BCE dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle en vertu du règlement sur le MSU.

2. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

5. Les sanctions infligées par la BCE peuvent avoir un impact majeur sur les acteurs du marché. Les décisions infligeant des sanctions peuvent également faire l'objet d'un recours juridictionnel. C'est pourquoi les règles applicables devraient être claires et cohérentes et garantir la sécurité juridique, afin que les acteurs du marché puissent savoir à quelles règles matérielles et procédurales ils sont soumis. Garantir la clarté, la cohérence et la sécurité juridique est également important par rapport à l'interaction des différents actes juridiques.
6. Étant fondé sur l'article 132, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le règlement sur les sanctions ne peut concerner que les infractions aux règlements et décisions de la BCE, et non les infractions à des actes (d'autres actes) directement applicables du droit de l'Union. Par conséquent, aucune des modifications recommandées qui concernent les infractions à des actes directement applicables du droit de l'Union autres que les règlements et décisions de la BCE ne peut être retenue dans le règlement du Conseil.
7. L'interaction entre les dispositions pertinentes du règlement sur le MSU, du règlement sur les sanctions et du règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (ci-après le «règlement-cadre MSU») doit être encore précisée.
8. Dans ce contexte, il est également essentiel d'éviter que le choix de formulations différentes dans différents actes ne puisse jeter un doute sur l'interprétation des dispositions applicables. La Commission invite aussi la BCE à abroger, après l'adoption des modifications au règlement sur les sanctions, tout ou partie des dispositions de son règlement-cadre MSU qui seraient (quasiment) identiques aux dispositions du règlement sur les sanctions tel que modifié.

3. OBSERVATIONS SPECIFIQUES

Observations relatives à l'article 1^{er} bis recommandé

9. L'article 1^{er} bis, paragraphe 1, recommandé définirait le champ d'application du règlement sur les sanctions. Il dispose que le règlement s'applique aux sanctions infligées par la BCE aux entreprises en cas d'infraction aux obligations imposées par des décisions ou règlements de la BCE, sauf disposition expresse contraire. La formulation «*sauf disposition expresse contraire*» renvoie aux dispositions qui s'appliqueraient également en cas d'infraction à des dispositions directement applicables du droit de l'Union. Pour les raisons exposées au point 6, la Commission suggère de reformuler l'article 1^{er} bis, paragraphe 1, comme suit:

«Le présent règlement s'applique aux sanctions infligées par la BCE aux entreprises en cas d'infraction aux obligations imposées par des règlements ou décisions de la BCE.»

10. La BCE recommande aussi au Conseil d'insérer, dans cet article 1^{er} bis, un paragraphe 2 visant à préciser le champ d'application des règles spécifiques

dérogeant aux règles actuelles du règlement sur les sanctions. Pour les décisions d'infliger des sanctions en dehors du champ de la surveillance prudentielle, les dispositions actuelles du règlement sur les sanctions continueraient à s'appliquer.

11. Même si elle partage l'objectif de la BCE de modifier le règlement sur les sanctions de façon à tenir compte de l'adoption du règlement sur le MSU, la Commission craint néanmoins que la disposition proposée par celle-ci ne crée des problèmes supplémentaires. En particulier, tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 1^{er} bis, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 4 *ter*, pourrait être interprété en ce sens que les procédures de prise de décision, telles qu'elles sont aujourd'hui prévues par le règlement sur les sanctions, s'appliqueraient aux sanctions pécuniaires administratives infligées par la BCE pour infraction à des dispositions directement applicables du droit de l'Union. Autrement dit, le directoire de la BCE prendrait les décisions, et il ne serait pas prévu d'y associer le conseil de surveillance prudentielle. On éviterait cela en restreignant le champ d'application des modifications apportées au règlement sur les sanctions aux seules infractions aux règlements et décisions de la BCE – ce qui est d'ailleurs impératif au regard de la base juridique du règlement sur les sanctions.
12. Dès lors que le règlement sur les sanctions n'est applicable qu'aux sanctions infligées en cas d'infraction aux règlements et décisions de la BCE, et non en cas d'infraction à des dispositions directement applicables du droit de l'Union, la Commission suggère de libeller comme suit l'article 1^{er} bis, paragraphe 2:

«Les règles applicables aux sanctions infligées par la BCE dans l'exercice des missions qui lui sont confiées par le règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil au titre d'infractions aux règlements et décisions de la BCE dérogent aux règles énoncées aux articles 2 à 4 dans la mesure énoncée aux articles 4 bis à 4 quater.»
13. En ce qui concerne la publication des sanctions, l'article 1^{er} bis, paragraphe 3, recommandé prévoirait que la BCE *peut publier* toute décision d'infliger une sanction pécuniaire administrative pour infraction à des dispositions directement applicables du droit de l'Union comme toute décision d'infliger une sanction pour infraction aux règlements et décisions de la BCE, tant dans les domaines qui relèvent de la surveillance prudentielle que dans les domaines qui n'en relèvent pas.
14. Compte tenu de la base juridique du règlement sur les sanctions, il conviendrait de restreindre le champ d'application de cette disposition relative à la publication aux seules sanctions pour infraction aux règlements et décisions de la BCE.
15. L'approche retenue dans la recommandation en ce qui concerne la publication des sanctions n'est pas compatible avec le règlement sur le MSU. Conformément à l'article 18, paragraphe 6, de ce règlement, *«[d]ans les cas et conformément aux conditions que prévoient les dispositions pertinentes du droit de l'Union, la BCE publie toute sanction visée au paragraphe 1, que cette sanction ait fait l'objet d'un recours ou non»*. Cette disposition s'applique à la publication des sanctions infligées au titre d'infractions à des actes directement applicables du droit de l'Union (article 18, paragraphe 1, du règlement sur le MSU). Est notamment visé l'article 68 de la CRD IV (directive 2013/36/UE).
16. Ni le règlement sur le MSU, ni le règlement sur les sanctions ne contiennent de dispositions sur la publication des sanctions infligées au titre d'infractions aux règlements et décisions de la BCE aussi bien dans les domaines qui relèvent de la

surveillance prudentielle que dans ceux qui n'en relèvent pas. La Commission est pour l'instauration d'un régime de publication pour ces sanctions et serait favorable à une approche conforme au régime de publication prévu dans le règlement sur le MSU pour les sanctions pour infraction à des actes directement applicables du droit de l'Union. Elle suggérerait, par conséquent, de créer un régime de publication des sanctions pour infraction aux règlements et décisions de la BCE qui soit identique au régime applicable aux sanctions pour infraction à des actes directement applicables du droit de l'Union .

17. Afin de garantir la cohérence et de créer un cadre clair et complet pour la publication des sanctions infligées au titre d'infractions aux règlements et décisions de la BCE, l'article 1^{er} bis, paragraphe 3, pourrait être libellé comme suit, compte tenu à la fois de l'article 18, paragraphe 6, du règlement sur le MSU et de l'article 68 de la CRD IV.

«La BCE publie sur son site internet officiel, dans les meilleurs délais, toute décision d'infliger à une entreprise une sanction pour infraction aux règlements et décisions de la BCE, tant dans les domaines qui relèvent de la surveillance prudentielle que dans les domaines qui n'en relèvent pas. Cette publication intervient après notification de la décision à l'entreprise concernée et inclut des informations sur le type et la nature de l'infraction et l'identité de l'entreprise concernée, sauf si une telle publication devait avoir pour effet:

a) de compromettre la stabilité des marchés financiers ou une enquête pénale en cours; ou

b) de provoquer, dans la mesure où cela peut être déterminé, un préjudice disproportionné à l'entreprise concernée.

Dans de telles circonstances, les décisions sont publiées de manière anonyme. À titre d'alternative, lorsque ces circonstances sont susceptibles de disparaître dans un délai raisonnable, la publication prévue au présent paragraphe peut être retardée pendant ce délai.

Si un recours est pendant devant la Cour de justice concernant une décision, la BCE publie également dans les meilleurs délais, sur son site internet officiel, des informations relatives à l'état d'avancement de ce recours et à son issue. La BCE veille à ce que les informations publiées conformément au présent paragraphe demeurent sur son site internet officiel pendant au moins cinq ans.»

18. Enfin, l'article 132 du règlement-cadre MSU prévoit un régime de publication intégrale des décisions infligeant aux entités concernées des sanctions pécuniaires administratives pour infraction à des dispositions directement applicables du droit de l'Union comme des sanctions pour infraction aux règlements et décisions de la BCE dans les domaines relevant de la surveillance prudentielle. Dans la mesure où cet article couvre aussi les infractions aux règlements et décisions de la BCE et deviendrait inutile après l'adoption de l'article ci-dessus, la Commission serait favorable à sa suppression du règlement-cadre MSU.

Observations relatives à l'article 4 bis recommandé

19. L'article 4 bis, paragraphe 1, recommandé créerait des règles spécifiques concernant les montants maximaux des sanctions que la BCE peut infliger dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle au titre d'infractions à des règlements et décisions qu'elle a adoptés. Dans le cadre de l'exercice de ses autres missions, les

montants maximaux prévus dans l'actuel règlement sur les sanctions resteraient applicables, tandis que, pour les infractions à des dispositions directement applicables du droit de l'Union, les montants maximaux sont définis à l'article 18, paragraphe 1, du règlement sur le MSU.

20. La BCE recommande, pour les astreintes, un montant maximal égal à 5 % du chiffre d'affaires quotidien moyen par jour d'infraction. Pour les amendes, elle recommande un montant maximal égal à 10 % du chiffre d'affaires annuel. Ce dernier chiffre coïncide avec ce qui est prévu à l'article 18, paragraphe 1, du règlement sur le MSU. Toutefois, pour les 5 %, il n'y a pas de précédent dans le règlement sur le MSU, et la recommandation de la BCE n'explique pas pourquoi il faudrait choisir un autre pourcentage. Ainsi, les raisons de ce choix devraient au moins être expliquées dans les considérants du règlement du Conseil.
21. L'article 4 *bis*, paragraphe 2, recommandé prévoit une définition du chiffre d'affaires annuel qui ne correspond pas aux définitions énoncées à l'article 18, paragraphe 1, du règlement sur le MSU et à l'article 67, paragraphe 2, point e), de la CRD IV, qui s'appliquent à l'imposition de sanctions pécuniaires administratives pour infraction à des dispositions directement applicables du droit de l'Union. Dès lors que ces définitions divergentes pourraient conduire à des interprétations également divergentes, la Commission suggérerait d'aligner la disposition à la fois sur le règlement sur le MSU et sur la CRD IV, comme suit:

«Aux fins du paragraphe 1: a) le "chiffre d'affaires annuel total" est le chiffre d'affaires annuel net, y compris le revenu brut de l'entreprise composé des intérêts et produits assimilés, des revenus d'actions, de parts et d'autres titres à revenu variable ou fixe et des commissions perçues au cours de l'exercice précédent. Lorsque l'entreprise est une filiale d'une entreprise mère, le revenu brut pertinent est le revenu brut de l'exercice précédent qui ressort des comptes financiers annuels consolidés de l'entreprise mère ultime du groupe soumis à la surveillance prudentielle de la BCE; b) le "chiffre d'affaires quotidien moyen" est le chiffre d'affaires annuel total, tel que défini au point a), divisé par 365.»

Observations relatives à l'article 4 *ter* recommandé

22. L'article 4 *ter* recommandé vise définir la procédure de prise de décision dans le champ de la surveillance prudentielle. dérogeant aux procédures de prise de décision prévues dans l'actuel règlement sur les sanctions, cette procédure ne concernerait que les infractions aux règlements et décisions de la BCE (article 18, paragraphe 7, du règlement sur le MSU), et non les infractions à des dispositions directement applicables du droit de l'Union (article 18, paragraphe 1, du règlement sur le MSU).
23. Toutefois, la procédure décisionnelle pour l'imposition de toute sanction administrative par la BCE dans le champ de la surveillance prudentielle est stipulée dans le règlement sur le MSU (et notamment à son article 24 et à son article 26, paragraphe 8). Aussi la Commission ne voit-elle aucun intérêt à créer un article spécifique sur les procédures de prise de décision et suggère-t-elle dès lors que l'article 4 *ter* consiste simplement en une déclaration renvoyant au règlement sur le MSU. L'article pourrait être libellé comme suit:

«Par dérogation à l'article 3, paragraphes 1 à 8, la BCE prend ses décisions concernant les infractions aux règlements et décisions qu'elle a adoptés dans

l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle conformément aux procédures prévues dans le règlement (UE) n° 1024/2013.»

24. Il convient de souligner qu'une lecture ou une modification de l'article 4 *ter* qui imposerait une séparation entre les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs de décision de la BCE par la création, par exemple, d'une unité d'enquête en son sein n'est pas juridiquement nécessaire. Les décisions de la BCE imposant des sanctions pour infraction aux règlements et décisions qu'elle a adoptés dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle relèvent de la pleine juridiction de la Cour de justice conformément à l'article 261 du TFUE lu en combinaison avec l'article 5 du règlement sur les sanctions, puisque l'article 18, paragraphe 7, du règlement sur le MSU se réfère à tout le règlement sur les sanctions, article 5 compris. La Commission a, en outre, de sérieux doutes quant au pouvoir qu'aurait le Conseil d'imposer de telles exigences concernant l'organisation interne de la BCE.

Observations relatives à l'article 4 *quater* recommandé

25. L'article 4 *quater* recommandé établit certains délais pour l'imposition de sanctions administratives par la BCE dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle. Il s'appliquerait en cas d'infraction à des dispositions directement applicables du droit de l'Union et en cas d'infraction à des règlements ou décisions de la BCE. Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission est d'avis que cet article ne devrait pas s'appliquer aux infractions à des dispositions directement applicables du droit de l'Union autres que les infractions à des règlements ou à des décisions de la BCE. Les délais pour les décisions de la BCE ne relevant pas de la surveillance prudentielle sont établis à l'article 4 de l'actuel règlement sur les sanctions.
26. La Commission relève que les dispositions recommandées et les articles 130 et 131 du règlement-cadre MSU se recoupent en grande partie et que la recommandation de la BCE n'explique pas comment interagiraient ces dispositions, ni pourquoi des dispositions largement identiques devraient figurer dans deux instruments juridiques distincts. La Commission estime que, si le Conseil décidait d'adopter les dispositions recommandées, il importerait d'abroger les articles 130 et 131 du règlement-cadre MSU dans la mesure où ils concernent les infractions à des règlements ou des décisions de la BCE.
27. Sur le fond, l'article 4 *quater* est manifestement basé sur l'article 25 du règlement (CE) n° 1/2003, mais sa formulation devrait être améliorée à plusieurs égards. Premièrement, au paragraphe 1, «manquement continu» devrait être remplacé par «manquements continus ou répétés», notamment pour éviter les discussions sur les situations limites. Pour cette raison, l'article 4 *quater*, paragraphe 1, devrait être formulé comme suit:
- «Par dérogation à l'article 4, le droit de prendre une décision d'infliger une sanction pour des infractions liées à des décisions et règlements adoptés par la BCE dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle expire cinq ans après la commission de l'infraction ou, en cas de manquements continus ou répétés, cinq ans après la cessation du manquement.»*
28. Deuxièmement, l'article 4 *quater*, paragraphe 2, lie l'interruption du délai à «toute mesure» prise par la BCE qui est notifiée à l'entité soumise à la surveillance prudentielle. Cependant, «toute mesure» est une notion assez imprécise: il semble que toute action mise en œuvre dans le champ de la surveillance prudentielle pourrait

être considérée comme une «mesure» au sens de ce paragraphe. La notion de «notification» n'est pas non plus définie dans le règlement, ce qui pourrait accroître encore l'insécurité juridique. Selon la Commission, l'interruption du délai devrait être liée à un fait objectif, pouvant être clairement déterminé dans le temps. Il pourrait s'agir par exemple de l'ouverture d'une procédure d'infraction ou de l'ouverture officielle d'une enquête qui est notifiée à l'entreprise concernée. Ainsi, non seulement les entreprises, mais aussi la BCE elle-même, bénéficieraient de davantage de sécurité juridique.

29. L'intention de l'article 4 *quater*, paragraphe 3, est de permettre que, dans certaines situations, le délai prévu par l'article 4 *quater* soit automatiquement prorogé. Toutefois, une partie de cette disposition semble suggérer qu'une décision devrait être prise pour que le délai soit prolongé. Il convient par conséquent de clarifier la formulation de la disposition.

«Les délais prévus aux paragraphes précédents sont prorogés automatiquement si: a) une décision de la BCE fait l'objet d'un réexamen devant la commission administrative de réexamen ou d'un recours juridictionnel devant la Cour de justice de l'Union européenne; ou b) des procédures pénales à l'encontre de l'entreprise concernée, en liaison avec les mêmes faits, sont pendantes. Dans un tel cas, les délais prévus aux paragraphes précédents sont prorogés de la durée nécessaire à la commission administrative de réexamen ou à la Cour de justice pour mener la procédure à terme ou jusqu'à la conclusion des procédures pénales à l'encontre de l'entreprise concernée.»

30. L'article 4 *quater*, paragraphe 4, recommandé régit les délais applicables à l'exécution d'un paiement ou à la mise en œuvre de modalités de paiement. Comme à l'article 4 *quater*, paragraphe 2, il est fait mention de «[t]oute mesure» de la BCE qui interromprait le délai. Aucune notification à l'entreprise concernée n'est requise pour la prorogation du délai. Ici également, il conviendrait que l'interruption du délai soit liée à des critères plus objectifs qui garantissent la sécurité juridique tant pour les entreprises que pour la BCE.

31. En outre, la disposition devrait être restructurée selon un ordre logique, de manière à d'abord indiquer quel est le délai et quand il commence à courir, puis, seulement, de préciser dans quelles situations il est interrompu. La Commission suggère par conséquent que l'article 4 *quater*, paragraphe 4, soit formulé comme suit:

«Le droit de la BCE de faire procéder à l'exécution d'une décision infligeant une sanction expire cinq ans après l'expiration du délai de paiement de la sanction infligée. Toute mesure de la BCE visant à faire procéder à l'exécution du paiement ou à mettre en œuvre des modalités de paiement dans le cadre de la sanction infligée interrompt le délai d'exécution. Le délai d'exécution de la sanction est suspendu si l'exécution du paiement au titre de la sanction est suspendue en vertu d'une décision de la BCE ou de la Cour de justice.»

32. Enfin, les considérants du règlement recommandé devraient être adaptés conformément aux modifications proposées pour les articles.

4. CONCLUSION

La Commission émet un avis favorable sur les modifications recommandées du règlement sur les sanctions, moyennant les changements exposés aux points 6, 7, 9, 12, 14, 17, 20, 21, 23,

26, 27, 28, 29, 30, 31 et 32 du présent avis. L'annexe du présent avis expose les modifications proposées par la Commission sous la forme d'un tableau, qu'il convient de lire en liaison avec le présent texte.

Le présent avis est transmis au Parlement européen et au Conseil.

Fait à Bruxelles, le 18.12.2014

Par la Commission
Jonathan Hill
Membre de la Commission