



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSISTÈME

QUESTIONS-RÉPONSES RELATIVES À LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT-CADRE DE LA BCE SUR LE MSU

1 QUAND LA BCE COMMENCERA-T-ELLE SES MISSIONS DE SURVEILLANCE PRUDENTIELLE DES BANQUES ?

La Banque centrale européenne (BCE) sera responsable de la surveillance prudentielle à partir du 4 novembre 2014. En vertu du [règlement MSU](#)¹, l'Union européenne confie à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit et instaure le mécanisme de surveillance unique (MSU). Le MSU, composé de la BCE et des autorités nationales compétentes (*national competent authorities*, NCA), a été créé pour exercer des missions de surveillance prudentielle des établissements de crédit dans les pays participants. Si la BCE sera responsable de la surveillance prudentielle des établissements de crédit importants, les NCA surveillant les autres établissements, elle sera également chargée de veiller au fonctionnement efficace et cohérent du mécanisme. Le règlement MSU est entré en vigueur le 3 novembre 2013.

2 QU'EST-CE QUE LE PROJET DE RÈGLEMENT-CADRE ET POURQUOI EST-IL INDISPENSABLE ? À QUI S'APPLIQUERA-T-IL ?

Le règlement MSU invite expressément la BCE à adopter et publier un cadre réglementaire définissant les modalités de la coopération avec les NCA au sein du MSU. La BCE, en concertation avec les NCA, a donc préparé ce projet de règlement-cadre qui définit les procédures régissant les relations entre la BCE et les NCA et qui comporte également des dispositions s'appliquant directement aux banques. Au regard du règlement MSU, le projet de règlement-cadre doit faire l'objet d'une consultation publique avant que sa version finale soit publiée, le 4 mai 2014 au plus tard.

¹ Règlement du Conseil (UE) n° 1024/2013 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 institutions. JO L 287 du 29.10.2013, p. 63.

3 D'AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DU MSU SERONT-ELLES ADOPTÉES ?

Le projet de règlement-cadre contient des règles relatives au fonctionnement du MSU touchant, notamment, aux principes qui le fondent et à son organisation, aux critères permettant d'évaluer l'importance des banques, aux procédures spécifiques applicables aux banques importantes et moins importantes, aux procédures communes applicables à toutes les banques, aux procédures liées à la coopération étroite avec les États membres n'appartenant pas à la zone euro qui décident d'adhérer au MSU, aux sanctions administratives et à des dispositions transitoires.

D'autres règles importantes feront l'objet d'actes juridiques distincts, comme le projet de règlement de la BCE sur les redevances de surveillance prudentielle, le règlement intérieur du conseil de surveillance prudentielle, les amendements au règlement intérieur de la BCE, les règles internes relatives au secret professionnel et l'échange d'informations entre les missions de politique monétaire et de surveillance prudentielle.

4 DE QUELS ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT LA BCE ASSURERA-T-ELLE LA SURVEILLANCE PRUDENTIELLE ?

La BCE surveillera directement les banques importantes des pays participants. La distinction entre les établissements de crédit importants et moins importants s'inscrit dans le prolongement de la décision prise par le Conseil européen de faire coopérer étroitement la BCE et les NCA dans le domaine de la surveillance prudentielle du secteur bancaire.

La catégorie des banques importantes sera composée d'environ 130 groupes bancaires, représentant près de 85 % de l'ensemble des actifs bancaires de la zone euro. Les critères permettant de considérer ces établissements de crédit comme importants sont détaillés ci-dessous.

Les NCA auront pour mandat de surveiller directement l'ensemble des autres banques des pays participants, mais c'est la BCE qui sera chargée de veiller au fonctionnement efficace et cohérent du MSU. Elle peut également décider de surveiller directement toute banque jugée moins importante, si cela s'avère nécessaire pour assurer une application cohérente des normes élevées de surveillance prudentielle.

5 QUELS SONT LES CRITÈRES DÉTERMINANT QU'UNE BANQUE EST IMPORTANTE ?

La BCE, en coopération avec les NCA, conduira une évaluation de l'ensemble des banques des pays participants, conformément à la méthodologie définie dans le projet de règlement-cadre. L'importance d'une banque sera évaluée selon les critères suivants : (i) la valeur totale de ses actifs ; (ii) son poids dans l'économie du pays où il est situé ou de l'Union européenne dans son ensemble ; (iii) l'importance de ses activités transfrontalières ; (iv) a-t-il ou non demandé et/ou reçu une assistance financière publique au travers du Mécanisme européen de stabilité (MES) ou du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ; et (v) s'agit-il de l'une des trois banques les plus importantes du pays. Tout établissement de crédit remplissant au moins l'un de ces cinq critères sera considéré comme important.

6 QUAND LES BANQUES SERONT-ELLES INFORMÉES DE LEUR STATUT ? QUE SE PASSE-T-IL SI CE STATUT ÉVOLUE ?

La BCE décidera quelles banques sont importantes et les informera au moins deux mois avant d'assumer pleinement ses missions de surveillance prudentielle (voir question 1 ci-dessus). Les banques pourront présenter des observations avant que la BCE ne prenne sa décision.

Les banques importantes soumises à la surveillance prudentielle directe de la BCE seront répertoriées sur le site Internet de la BCE. La liste des banques moins importantes et de la NCA chargée de leur surveillance prudentielle sera également publiée. Ces deux listes seront mises à jour régulièrement et au moins tous les trimestres.

Le classement des banques comme importantes ou moins importantes fera l'objet d'une révision annuelle. Si un établissement de crédit important ne remplit aucun des critères précités durant trois années civiles consécutives, sa surveillance prudentielle directe sera confiée à la NCA. Au contraire, dès qu'une banque moins importante remplit l'un des critères, elle sera considérée comme importante. Le transfert de la fonction de surveillance prudentielle pourra être anticipé dans des circonstances exceptionnelles, s'il est évident que la banque ne remplira aucun des critères requis pour être considérée comme importante (par exemple, si ses actifs totaux tombent sous le seuil établi à la suite de la vente d'une unité opérationnelle importante).

7 COMMENT S'ORGANISERA LA COOPÉRATION ENTRE LA BCE ET LES AUTORITÉS NATIONALES COMPÉTENTES ?

Le mécanisme de surveillance unique est un système intégré, composé de la BCE et des NCA. La BCE pourra intervenir dans certaines missions de surveillance prudentielle des

établissements de crédit moins importants et les NCA dans certaines missions concernant les banques importantes (voir question 8 ci-dessous). Une coopération harmonieuse entre la BCE et les NCA sera donc indispensable au fonctionnement efficace du MSU. Le projet de règlement-cadre fait référence à l'« obligation de coopération loyale » et oblige la BCE et les NCA à échanger toutes les informations nécessaires à la réalisation de leurs missions respectives. La mise en place d'équipes de surveillance prudentielle conjointes, par exemple, permettra de promouvoir la coopération dans le domaine de la surveillance prudentielle des banques importantes (voir question 10). Dans l'accomplissement de ses missions prudentielles, la BCE pourra également, lorsqu'elle sera impliquée sans disposer des pouvoirs correspondants, ordonner aux autorités nationales d'exercer leurs compétences (conformément au droit national) et de prendre des mesures. La coopération sera également promue par des échanges et des détachements de personnel entre la BCE et les NCA et entre celles-ci.

8 QUEL SERA LE RÔLE DES AUTORITÉS NATIONALES COMPÉTENTES DANS LA SURVEILLANCE PRUDENTIELLE DES BANQUES IMPORTANTES ? QUELS SONT LES MISSIONS ET POUVOIRS DE LA BCE EN CE QUI CONCERNE LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT MOINS IMPORTANTS ?

La BCE surveillera directement les banques importantes, mais les NCA seront impliquées. Au vu de leur vaste expérience dans le domaine de la surveillance prudentielle et de leur proximité géographique avec les banques, les NCA prêteront en effet assistance à la BCE dans l'accomplissement de ses missions de surveillance. Elles prépareront des projets de décision dans les domaines de compétence prudentielle de la BCE, participeront à des missions de surveillance supplémentaires (telles que la surveillance prudentielle quotidienne de la situation en termes de risques des établissements de crédit, la vérification de l'honorabilité et des compétences des membres des conseils d'administration et d'autres activités de contrôle), prendront part activement aux équipes de surveillance prudentielle conjointes et assisteront la BCE dans la mise en œuvre des procédures d'exécution.

La BCE veillera au bon fonctionnement du système et remplira certaines missions de surveillance prudentielle en ce qui concerne les établissements de crédit moins importants (voir question 9). Elle pourra également exercer ses pouvoirs de surveillance sur ceux-ci, c'est-à-dire demander tout renseignement et mener des enquêtes et des inspections sur place. En outre, les NCA tiendront la BCE informée de leurs missions de surveillance prudentielle des banques moins importantes (conformément aux critères généraux établis par la BCE, qui prendront en compte la situation en termes de risques des banques et son incidence sur le système financier

du pays concerné), notamment du point de vue des procédures de surveillance prudentielle essentielles et des projets de décision en la matière. Il incombera également aux NCA d'informer la BCE de toute détérioration rapide et significative de la situation financière d'une banque jugée moins importante. La BCE disposera en outre du droit d'adresser aux NCA des règlements, des orientations ou des instructions générales et pourra prendre en charge la surveillance prudentielle directe d'une ou plusieurs banques moins importantes dès lors qu'elle le jugera nécessaire pour assurer une application cohérente des normes élevées de surveillance prudentielle.

Le règlement MSU et le projet de règlement-cadre ne modifient pas les missions de surveillance prudentielle non définies dans le règlement MSU. Par conséquent, les missions telles que la protection des consommateurs et la lutte contre le blanchiment de capitaux restent du ressort des autorités nationales.

9 QUELLE SERA L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR AGRÉER DE NOUVELLES BANQUES ?

La BCE sera l'autorité compétente chargée de l'agrément, du retrait de l'agrément et de l'évaluation de l'acquisition de participations qualifiées (procédures communes) pour tous les établissements de crédit. Les NCA assisteront aussi la BCE dans la mise en œuvre des procédures communes en réceptionnant les demandes d'agrément et d'acquisition de participations qualifiées, et en préparant les projets de décision ou de proposition sur la base d'une première évaluation de la demande à laquelle elles auront procédé en vertu de la législation nationale. Si une NCA estime qu'une demande n'est pas conforme au droit national, elle la rejette et informe la BCE. Cette dernière n'est pas liée par les propositions des NCA et basera sa décision sur sa propre évaluation de la demande par rapport au droit de l'Union européenne.

10 QUE SONT LES ÉQUIPES DE SURVEILLANCE PRUDENTIELLE CONJOINTES ?

Les équipes de surveillance prudentielle conjointes sont les unités opérationnelles, au sein du MSU, qui seront chargées de la surveillance quotidienne des établissements de crédit importants. Elles représenteront l'une des principales formes de coopération entre les NCA et la BCE. Pour chaque banque importante, une équipe sera mise sur pied, composée d'employés de la NCA impliquée dans sa surveillance et de membres du personnel de la BCE. Cette équipe sera coordonnée par la BCE avec l'aide d'un coordinateur adjoint issu de la NCA concernée.

Les principales missions des équipes de surveillance prudentielle conjointes consisteront à procéder à l'analyse de risques de l'entité ou du groupe sous surveillance et à proposer le programme et les mesures de surveillance prudentielle appropriés.

Les équipes de surveillance prudentielle conjointes coordonneront également les équipes qui procéderont aux inspections sur place.

11 QUELLES SERONT LES MISSIONS MACROPRUDENTIELLES DE LA BCE ?

La BCE pourra imposer des exigences de coussins de fonds propres plus strictes que celles fixées par les NCA et appliquer des mesures plus contraignantes en vue de lutter contre les risques systémiques ou macroprudentiels au niveau des établissements de crédit, en tenant compte du système financier national et des situations économique et conjoncturelle, dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union européenne.

Si la BCE juge nécessaire d'appliquer des exigences de coussins de fonds propres plus élevées ou des mesures plus contraignantes en vue de lutter contre les risques systémiques ou macroprudentiels, elle agira en étroite coopération avec les NCA des pays concernés et les informera des mesures qu'elle envisage avant de prendre une décision.

De même, les NCA qui prendront des mesures macroprudentielles en vertu du droit de l'Union européenne informeront préalablement la BCE.

12 COMMENT SERONT PRISES LES DÉCISIONS EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE PRUDENTIELLE ?

La BCE respectera les principes d'une procédure équitable et de transparence, notamment s'agissant des décisions en matière de surveillance microprudentielle. Toute banque soumise à une procédure de surveillance prudentielle bénéficiera des droits procéduraux spécifiques qui s'appliquent dans le cadre des procédures administratives. Une banque pourra demander à ce qu'une procédure de surveillance prudentielle de la BCE soit lancée et pourra désigner un représentant aux fins de cette procédure. Le projet de règlement-cadre fixe les modalités de l'utilisation de preuves, de l'audition de témoins et experts et, surtout, du droit de toute banque à être entendue avant que la BCE n'adopte une décision de surveillance prudentielle susceptible d'avoir une incidence négative directe sur ses droits.

Afin d'assurer le respect du droit des banques à se défendre, celles-ci auront accès au dossier de la BCE après l'ouverture d'une procédure de surveillance prudentielle, dans la mesure du

respect des obligations en matière de confidentialité. Les décisions en matière de surveillance prudentielle seront pour leur part dûment motivées.

Toute banque pourra demander à la commission administrative de réexamen de la BCE de reconsidérer toute décision en matière de surveillance prudentielle prise par la BCE au cours d'une procédure à ce titre. Les banques pourront également décider de faire appel de la décision devant la Cour de justice de l'Union européenne.

13 DANS QUELLE(S) LANGUE(S) SE FERONT LES COMMUNICATIONS ENTRE LA BCE, D'UNE PART, ET LES BANQUES ET AUTORITÉS NATIONALES COMPÉTENTES, D'AUTRE PART ?

Les banques pourront utiliser toute langue officielle de l'Union européenne dans les communications et procédures avec la BCE. Étant donné le temps nécessaire à la traduction et pour assurer une communication directe entre les parties, elles pourront aussi accepter de recourir à l'anglais.

La communication entre la BCE et les NCA se déroulera exclusivement en anglais.

14 QUELS SERONT LES POUVOIRS DE SANCTION DE LA BCE ? S'APPLIQUERONT-ILS ÉGALEMENT AUX ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT MOINS IMPORTANTS SOUMIS À UNE SURVEILLANCE PRUDENTIELLE ?

La BCE et les NCA auront le pouvoir d'imposer des sanctions administratives aux établissements de crédit. S'il s'agit d'une infraction au droit de l'Union directement applicable, par exemple au règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)², la BCE pourra ouvrir une procédure d'infraction à l'encontre des banques importantes, tandis que les NCA pourront en faire de même contre les banques moins importantes. Dans les cas d'infraction au droit national, comme à une loi transposant la directive sur les exigences de fonds propres (CRD IV), seules les NCA seront habilitées à imposer des sanctions administratives aux banques importantes et moins importantes. S'agissant des entités importantes sous surveillance prudentielle, les NCA, pour les missions confiées à la BCE, ne pourront toutefois ouvrir une procédure d'infraction que sur instruction de la BCE. Les NCA seront, de plus, seules compétentes pour imposer des sanctions administratives non financières ou soumettre une personne physique (par exemple, un membre du conseil d'administration d'une banque) à une procédure d'infraction. Si l'infraction porte sur un règlement ou une décision de la BCE, celle-ci sera seule compétente pour engager

une procédure, tant à l'encontre des banques importantes que des établissements de crédit moins importants (dans ce dernier cas, uniquement lorsque le règlement ou la décision de la BCE s'applique à eux et fixe des obligations vis-à-vis de la BCE, comme dans le cadre du projet de règlement BCE sur les redevances de surveillance prudentielle).

Au sein de la BCE, une unité d'enquête indépendante sera chargée de mener des enquêtes et, si nécessaire, de proposer au conseil de surveillance prudentielle d'imposer une sanction à l'établissement de crédit concerné. Le conseil de surveillance prudentielle prendra la décision finale quant à l'acceptation ou au rejet de la proposition faite par l'unité d'enquête.

15 COMMENT LES AUTORITÉS NATIONALES COMPÉTENTES SERVIRONT-ELLES DE « POINTS D'ACCÈS » POUR CERTAINES NOTIFICATIONS ÉMANANT DES BANQUES ?

Les dispositions pertinentes du droit de l'Union, et notamment la directive sur les exigences de fonds propres (CRD IV)³, prévoient que les banques devront adresser certaines notifications à l'autorité compétente, concernant par exemple le droit d'établissement ou de la libre prestation de services, ou l'évaluation de la qualité des membres des organes de direction.

Toute banque sous surveillance prudentielle souhaitant établir une succursale ou exercer des activités sur le territoire d'un autre pays participant devra en informer l'autorité de son pays d'origine. Au sein du MSU, toute banque, plus ou moins importante, souhaitant exercer ses activités dans un autre pays participant devra adresser une notification à la NCA concernée. Si le pays de destination ne participe pas au MSU, la banque importante devra notifier la BCE, les banques moins importantes devant en informer leur NCA.

Pour qu'une banque puisse exercer son droit d'établissement ou de libre prestation de services, l'autorité de son pays d'origine devra transmettre la notification et certaines informations complémentaires à l'autorité du pays d'accueil. Les autorités européennes qui ne participent pas au MSU devront transmettre la notification à la NCA du pays d'accueil, qui aura l'obligation d'en informer la BCE dès réception.

² Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.

³ 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 et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

Cette question du « point d'accès » n'a pas de répercussions sur l'attribution des missions au sein du MSU entre la BCE et les NCA, conformément aux dispositions du projet de règlement-cadre.

16 COMMENT LE MSU TRAITERA-T-IL TOUTE PROCÉDURE DE SURVEILLANCE PRUDENTIELLE EN COURS DEVANT LES AUTORITÉS NATIONALES COMPÉTENTES ET LES DÉCISIONS DE SURVEILLANCE PRUDENTIELLE PRISES PAR CELLES-CI ?

Le transfert des pouvoirs de surveillance prudentielle des NCA à la BCE pourra généralement être anticipé. L'autorité cessant d'être compétente devra donc tout mettre en œuvre pour conclure toutes les procédures avant la date de transfert. Cette autorité devra aussi informer l'autorité exerçant la surveillance prudentielle de ces procédures. Lorsqu'une autorité aura déjà lancé une procédure qui ne pourra être conclue avant la date de transfert, elle restera compétente jusqu'à ce que celle-ci soit conclue. S'il s'agit d'une NCA qui perd sa compétence, la BCE pourra également décider de prendre en charge la procédure.

Sans préjudice de l'exercice par la BCE des pouvoirs que le règlement MSU lui confie, les décisions en matière de surveillance prudentielle prises par les NCA avant le 4 novembre 2014 (comme une autorisation d'utiliser un modèle interne ou une décision imposant un relèvement des exigences de fonds propres) ne seront pas affectées.

17 COMMENT S'ORGANISERA LA SURVEILLANCE PRUDENTIELLE DANS LES ÉTATS MEMBRES QUI ONT DÉCIDÉ DE CONCLURE UNE COOPÉRATION ÉTROITE AVEC LE MSU ?

Les États membres de l'Union européenne n'appartenant pas à la zone euro pourront faire partie du MSU en établissant une coopération rapprochée entre leurs autorités compétentes et la BCE. Le projet de règlement-cadre fixe les modalités de cette coopération rapprochée et de l'exercice des missions de surveillance prudentielle dans ces pays. Le principe général est que les dispositions du projet de règlement-cadre s'appliqueront également aux entités sous surveillance prudentielle des pays qui ont décidé d'établir une coopération rapprochée avec le MSU, tenant compte du fait que la BCE ne pourra prendre directement aucune mesure concernant des établissements de crédit situés dans ces pays, car elle n'aura pas de pouvoir contraignant en dehors de la zone euro. En particulier, les NCA devront veiller à ce que la BCE reçoive toutes les informations nécessaires et les rapports de la part de et concernant les établissements de crédit importants soumis à une surveillance prudentielle. Elles seront également obligées de suivre les instructions de la BCE en ce qui concerne les établissements de crédit importants.

18 COMMENT S'EFFECTUERA LA COOPÉRATION ENTRE LA BCE ET L'AUTORITÉ BANCAIRE EUROPÉENNE (ABE) ? CETTE QUESTION EST-ELLE ABORDÉE DANS LE PROJET DE RÈGLEMENT-CADRE ?

La BCE accomplira ses missions sous réserve et dans le respect des dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne, notamment du corpus réglementaire unique pour les services financiers qui s'applique à l'ensemble des États membres. Elle sera également soumise aux dispositions du règlement (UE) n° 1093/2010 instituant l'ABE relatives au manuel de surveillance européen élaboré par l'ABE.

L'ABE est chargée d'élaborer des projets de normes techniques ainsi que des orientations et des recommandations en vue d'assurer la convergence de la surveillance prudentielle et la cohérence des résultats de la surveillance dans l'ensemble de l'Union. La BCE contribuera à l'élaboration par l'ABE de projets de normes techniques réglementaires ou d'exécution.

Le projet de règlement-cadre ne traite pas de ces règles matérielles, mais aborde uniquement les règles de procédure relatives à la coopération, au sein du MSU, entre la BCE et les NCA des pays participants.