



Brugge

College of Europe  
Collège d'Europe



Natolin

# La Banque centrale européenne et la nouvelle gouvernance économique européenne : le défi de l'intégration différenciée

Frédéric Allemand



DEPARTMENT OF  
EUROPEAN LEGAL STUDIES

Research Paper in Law

01 / 2015



College of Europe  
Collège d'Europe



European Legal Studies

## RESEARCH PAPERS IN LAW

1/2015

**Frédéric Allemand**

**La Banque centrale européenne et la nouvelle gouvernance économique européenne : le défi de l'intégration différenciée**

© *Frédéric Allemand, 2015*

European Legal Studies/Etudes Européennes Juridiques

Dijver 11 | BE-8000 Brugge, Belgium | Tel. +32 (0)50 47 72 61 | Fax +32 (0)50 47 72 60

E-mail [law.info@coleurope.eu](mailto:law.info@coleurope.eu) | [www.coleurope.eu](http://www.coleurope.eu)

## La Banque centrale européenne et la nouvelle gouvernance économique européenne : le défi de l'intégration différenciée

« La diversité, c'est la vie ; l'uniformité, c'est la mort. » Benjamin Constant

Frédéric Allemand\*

### I. Introduction

Dans leur ouvrage *The Law of the European Central Bank*, Chiara Zilioli et Martin Selmayr remarquent en ouverture du chapitre intitulé 'The European Central Bank and Differentiated integration' : « EMU is the first comprehensive experiment on differentiated integration. » Et les deux auteurs de préciser : « For Community law, this situation represents a challenge. »<sup>1</sup> S'agissant plus spécifiquement des règles de droit relatives à la BCE, ils observent que la différenciation y occupe une place bien plus importante que dans l'ensemble des autres domaines du système juridique de l'Union, du fait même que plusieurs Etats membres n'ont pas renoncé à l'exercice de leur souveraineté monétaire au profit de l'Union. « The ECB is therefore much more subject to differentiation than are the Community and its institutions [...] »<sup>2</sup>

Près de quinze ans plus tard, cette analyse conserve sa pertinence. En même temps, les termes du débat se sont très largement renouvelés. Les exigences nées de la gestion de la crise de la zone euro se traduisent notamment par une extension du champ d'application des fonctions de la BCE hors de l'Union (III) et une extension de ses missions dans l'Union mais hors de la zone euro (IV). Ces évolutions se réalisent au sein d'une gouvernance de l'Union économique et monétaire (UEM) caractérisée par des niveaux multiples d'intégration différenciée (II).

### II. L'intégration différenciée : la complexification de la gouvernance de l'UEM

L'intégration différenciée désigne « le fait qu'à l'intérieur de l'Union [...], des Etats ou des groupes d'Etats sont ou peuvent être régis par des règles différentes des règles considérées comme générales, c'est-à-dire censées s'appliquer à tous. »<sup>3</sup> La situation est distincte de l'application différenciée du droit de l'Union. Dans ce cas, les mêmes règles s'appliquent à tous mais produisent des conséquences variables selon les Etats ou selon les circonstances<sup>4</sup>.

---

\* Coordinateur du département des études européennes, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Luxembourg ; Maître de conférences, SciencesPo et HEC

<sup>1</sup> Zilioli, C., and Selmayr, M., *The Law of the European Central Bank*. Oxford, Portland Or. : Hart Publishing, 2001, p. 133.

<sup>2</sup> Idem, p. 156.

<sup>3</sup> Manin, Ph., et Louis J.-V. (dir.), *Vers une Europe différenciée ?* Paris : Ed. Pédone, 1996. spéc. p. 9 ; également Tuytschaever, F., *Differentiation in European Union Law*. Oxford : Oxford University Press, 1999 ; Vigneron, P., et Mollica, M., « La différenciation dans l'Union Économique et Monétaire », *Euredia*, 2000, pp. 197-231 ; Louis, J.-V., *Differentiation and EMU*. Dans : De Witte, B. (dir.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Antwerpen : Intersentia, 2000.

<sup>4</sup> Clerc, O., La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone euro : recherches sur l'intégration par la différenciation dans la construction européenne. Thèse, sous la direction de Loïc Gard, Université Bordeaux IV, mimeo, p. 286 ; Christine Guillard, *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*. Bruxelles : Bruylant, 2006, p. 2.

L'organisation de régimes de droits et d'obligations différenciés n'est pas étrangère au droit de l'Union –que soient seulement évoqués le protocole n°1 annexé au traité UE sur l'acquisition de biens immobiliers secondaires au Danemark ou l'habitude prise d'accorder des délais de transposition des directives variables selon les Etats membres<sup>5</sup>. Elle l'est encore moins dans le domaine monétaire. Celui-ci constitue de longue date un terrain de prédilection pour la différenciation, puisqu'il lui revient d'avoir été le premier envisagé pour son application<sup>6</sup>. Ceci étant, l'intégration différenciée ne constitue pas un régime juridique uniforme au sein de l'UEM : elle forme un complexe de régimes multiples (1) au sein duquel la BCE occupe une position spécifique (2).

### *(1) Les formes multiples de l'intégration différenciée dans le champ de l'UEM*

L'intégration différenciée telle qu'elle s'exprime dans l'UEM va au-delà des autres formes de différenciation organisées dans les traités. L'UEM retient un régime de droit commun qui correspond aux droits et obligations des Etats membres dont la monnaie est l'euro. Ce régime repose sur les articles 4 TUE, 3 § 1, litera c), 5, 119 à 138, 219 et 282 à 284 TFUE, ainsi que sur les protocoles (n° 4) et (n° 12) à (n° 14). L'intégration différenciée est élaborée sur sa base. Elle se dessine par l'exclusion de règles du régime de droit commun, le maintien de dispositions des première et deuxième phases de l'UEM et l'adjonction de dispositions spécifiques. Elle ne forme pas un régime juridique homogène. Elle est plurielle. Elle recouvre un régime de dérogation général défini aux articles 139 à 144 TFUE et à l'article 42 des statuts du SEBC, ainsi que deux régimes d'exemption, l'un au bénéfice du Royaume-Uni (protocole (n° 15)) et l'autre du Danemark (protocole (n° 16))<sup>7</sup>. Prévus dans le traité de Maastricht, ces trois régimes organisent une « différenciation négative » : ils définissent les rapports entre les Etats membres qui ne peuvent pas ou ne veulent pas adopter la monnaie unique avec l'Union et les autres Etats membres.

À cette première forme de différenciation originelle s'en ajoute une seconde depuis 2009 : la « différenciation positive ». Elle désigne une situation juridique où un nombre limité d'Etats membres sont autorisés à adopter une ou plusieurs règles juridiques qui ne s'appliquent qu'à eux<sup>8</sup> <sup>9</sup>. Cette différenciation se distingue de la précédente par sa complexité. Ses fondements ont des origines multiples : droit de

---

<sup>5</sup> Par exemple la directive CEE/88/361 [références]. Pour une présentation détaillée des diverses expressions de l'intégration différenciée dans les traités et le droit secondaire : Grabitz, E., et Langenheine, B., « Legal problems related to a proposed « Two-tier system » of integration within the European Community », *CML Rev.*, février 1981, vol. 11, n°1, pp. 33-48 ; Jacqué, J.-P., « L'intégration différenciée de lege ferenda ». Dans : *L'intégration différenciée* (Journée d'études de l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, du 13 décembre 1985). Bruxelles : Université libre de Bruxelles, 1986. 102 p.

<sup>6</sup> Le champ monétaire est le premier domaine pour lequel fut évoquée la possibilité d'une intégration à plusieurs vitesses ou intégration différenciée. Mention en est faite la première fois par Willy Brandt lors de son allocution « La France, l'Allemagne et l'Europe » du 19 novembre 1974 devant le Mouvement européen-France, non publié ; voir également pour une évocation du concept : Tindemans, L., *L'Union européenne. Rapport au Conseil européen*. Bulletin CE Suppl 1/76. spéc. pp. 20-21

<sup>7</sup> À l'exception du droit du Danemark de ne pas adopter l'euro comme monnaie unique, le régime qui est appliqué à cet Etat membre est aligné sur le régime de dérogation. Voy. Article 1 du protocole (n° 16).

<sup>8</sup> La distinction entre « différenciation négative » et « différenciation positive » est empruntée à Filip Tuytschaever, « EMU and the Catch-22 of EU Constitution-making ». Dans : de Búrca, G. et Scott, J., *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility ?* Oxford, Portland : Hart Publishing, 2000, p. 183. Cependant, nous ne suivons pas l'auteur lorsqu'il estime que les Etats membres ayant adopté l'euro relèvent d'une différenciation positive, tandis que le Royaume-Uni et le Danemark, d'une différenciation négative. Malgré les changements terminologiques introduits par le traité de Lisbonne, le régime appliqué aux Etats membres de la zone euro constitue le régime de droit commun, c'est-à-dire celui censé s'appliquer à tous à moyen et long terme. Voy. en ce sens le 2<sup>e</sup> alinéa du préambule du protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe.

<sup>9</sup> En application de cette définition, le concept de « différenciation positive » avait déjà connu une première reconnaissance à travers l'insertion du dispositif de coopération renforcée dans le droit de l'Union par le traité d'Amsterdam.

l'Union<sup>10</sup>, droit privé national<sup>11</sup> et droit international<sup>12</sup>. Elle épouse la forme d'actes juridiques contraignants ou non contraignants tels qu'une résolution politique<sup>13</sup>. Son champ d'application matérielle inclut et déborde le champ de la politique économique et monétaire : il couvre aussi la fiscalité<sup>14</sup>, la solidarité financière entre les Etats membres de la zone euro et la stabilité financière à travers l'union bancaire. En saisissant des domaines relevant du marché unique, le nouveau régime rompt avec la distinction nette opérée par la différenciation négative entre la catégorie des Etats membres de la zone euro (ci-après 'Etats membres ins') et ceux n'appartenant pas à la zone euro (ci-après 'Etats membres outs'). Sitôt qu'elle approfondit un domaine du marché intérieur, elle doit s'ouvrir obligatoirement aux Etats membres outs, afin de réduire tout risque d'atteinte à l'intégrité du marché et de constitution d'entraves ou de discriminations aux échanges<sup>15</sup>.

Le développement de la différenciation positive n'affecte pas *a priori*<sup>16</sup> le régime de la différenciation négative, notamment en ce qui concerne les conditions d'adoption de la monnaie unique par un Etat out. La participation à une différenciation positive demeure facultative. Tout au plus, est-elle recommandée pour les Etats dont la monnaie participe au mécanisme de taux de change<sup>17</sup>, en raison de l'assimilation qui

---

<sup>10</sup> Article 136 TFUE relatif aux dispositions propres aux Etats membres de la zone euro et le dispositif des coopérations renforcées régi par les articles 20 TUE et 326 à 334 TFUE. Le recours plus actif aux coopérations renforcées est recommandé par les Etats signataires au considérant (22) et à l'article 10 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signé le 2 mars 2012.

<sup>11</sup> European Financial Stability Facility, société anonyme au capital de 30 millions d'euros. Statuts déposés le 7 juin 2010 et conformes à la loi luxembourgeoise du 10 août 1915. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Mémorial B. C – n° 1189, 8 juin 2010, p. 57026.

<sup>12</sup> Traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Bruxelles, 2 février 2012 ; traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Bruxelles, 2 mars 2012 ; accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique (ci-après 'accord FRU'). Bruxelles, 21 mai 2014

<sup>13</sup> Pacte pour l'Euro plus. Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence. Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, Annexe I. EUCO 10/1/11 CO EUR 6 CONCL 3.

<sup>14</sup> Voy. Proposition de la Commission de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières. Bruxelles, 14 février 2013. COM(2013) 71 final. Une coopération renforcée visant à définir une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés est discutée depuis l'automne 2011 ; à ce jour, les discussions sont bloquées au Conseil. La Commission a exprimé aussi son inquiétude face à une coopération renforcée en ce domaine, compte tenu de la nécessité de conserver aux Etats membres des éléments d'attractivité. Voy. l'intervention de Margrethe Vestager devant la commission spéciale sur les rescrits fiscaux du Parlement européen le 5 mai 2015. Parlement européen. Communiqué de presse. Bruxelles, 5 mai 2015.

<sup>15</sup> Voy. article 326 TFUE, ainsi que le point d) du Pacte pour l'Euro Plus, les articles 10 traité SCG, 2 § 2 de l'accord FRU, considérant (10) et l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la BCE des missions spécifiques ayant traité aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit. JO L 287, 29 octobre 2013, p. 63. Egalement : Conclusions du Conseil européen des 18 et 19 octobre 2012, EUCO 156/12 CO EUR 15 CONCL 3, point 5 ; Van Rompuy, H., en étroite collaboration avec J. M. Barroso, J.-Cl. Juncker et M. Draghi, *Towards a genuine economic and monetary Union*. Bruxelles, 5 décembre 2012 ; Juncker, J.-C., en étroite coopération avec D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi et M. Schulz, *Completing Europe's economic and monetary Union*. Bruxelles, 22 juin 2015, p. 2.

<sup>16</sup> L'intégration d'un Etat membre dans le mécanisme de supervision unique (MSU) à compter de la date à laquelle il adopte l'euro exige qu'il engage préalablement les opérations d'évaluation de son système bancaire et qu'il mette en conformité sa législation. Compte tenu du caractère central du MSU pour le renforcement de la stabilité financière, on peut se demander si l'impréparation d'un Etat membre out à son intégration dans l'union bancaire n'affecterait pas négativement l'examen de son degré de convergence prévu à l'article 140 TFUE. Dans le rapport sur la convergence 2014, la BCE n'inclut pas les éléments liés au MSU dans l'examen de la compatibilité de la législation nationale avec les exigences définies dans les traités. Cependant, le rapport prend soin de préciser en introduction que « Après cette date [adoption de la monnaie unique], tous les droits et obligations liés au MSU s'appliqueront à ce pays. Il est par conséquent de *la plus haute importance* qu'il procède aux préparatifs nécessaires. » (nous mettons en italique). Voy. BCE, *Rapport sur la convergence*. Francfort-sur-le-Main : BCE, mai 2014, p. 6.

<sup>17</sup> Voy. en particulier point 14 de l'accord FRU.

est déjà réalisée entre eux et les Etats membres ins s'agissant des objectifs poursuivis en matière de discipline budgétaire<sup>18</sup>.

**Tableau n° 1 : Régimes de différenciation au sein de l'UEM**

	Différenciation négative		Différenciation positive	
	Catégorie de régimes	Etats concernés	Catégorie de régimes	Etats concernés
Droit de l'Union	Régime de dérogation (art. 139 à 144 TFUE)	Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Suède	Dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro (article 136 TFUE)	Un, plusieurs ou tous les Etats membres de la zone euro <sup>19</sup>
	Régime d'exemption du Royaume-Uni (protocole (n° 15))	Royaume-Uni		
	Régime d'exemption du Danemark (protocole (n° 16))	Danemark	Coopérations renforcées (art. 20 TUE ; 326 à 334 TFUE)	Au minimum 9 Etats membres
			Pacte pour l'Euro Plus	Tous les Etats membres de la zone euro, plus : Bulgarie, Danemark, Pologne et Roumanie
Double nature	n/a		Coopération étroite (Mécanisme de supervision unique, MSU)	
Droit international	n/a		Traité MES	Tous les Etats membres de la zone euro
			Traité SCG	Tous les Etats membres de l'Union, sauf Royaume-Uni et République tchèque
			Traité FRU	Tous les Etats

<sup>18</sup> Voy. article 2bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance de la coordination des politiques économiques. JO L 209, 2 août 1997, p. 1 ; tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011. JO L 306, 23 novembre 2011, p. 12.

<sup>19</sup> L'article 136 § 1 TFUE vise l'adoption de mesures spécifiques propres aux (à tous les) Etats membres. Dans le contexte de la crise, cette disposition est employée pour définir des mesures spécifiques individuelles à destination d'un seul Etat membre. Voy. par exemple Council decision of 10 May 2010 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit. (2010/320/UE). JO L 145, 11 June 2010, p. 6.

			membres de l'Union, sauf Royaume-Uni et Suède
Droit national	n/a	EFSF	Tous les Etats membres de la zone euro

Il ne s'agit pas pour nous de revenir sur les incidences juridiques de l'intégration différenciée négative sur la loi de la BCE. Ce point a déjà été détaillé par la doctrine juridique<sup>20</sup>. Notre analyse se concentrera par conséquent sur la situation nouvelle de la BCE dans le contexte de l'approfondissement de l'UEM en général et de l'intégration différenciée positive en particulier.

## (2) La BCE et l'intégration différenciée – cadre général

La BCE s'inscrit dans le cadre de l'Union<sup>21</sup>. Aux termes de l'article 13 § 1 TUE, elle est l'une des sept institutions du cadre institutionnel de l'Union. Ses organes de décision dirigent le SEBC dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix. La politique monétaire constitue une compétence exclusive de l'Union pour les seuls Etats membres dont la monnaie est l'euro. Les Etats membres relevant du régime de dérogation ou d'un régime d'exemption conservent leur titre de compétence en matière de politique monétaire<sup>22</sup>. Leurs banques centrales conduisent leurs propres politiques monétaires<sup>23</sup>. La BCE est donc « la banque centrale de la zone euro »<sup>24</sup> et non la banque centrale de l'Union. Ses fonctions et pouvoirs sont limités par le champ d'application territoriale de la politique monétaire de l'Union. Chacun des actes juridiques qu'elle adopte fait partie intégrante du droit de l'Union<sup>25</sup> et, pour ce qui concerne le règlement ou la décision, « est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, conformément aux dispositions des traités. »<sup>26</sup> Mais ils ne produisent aucun effet juridique à l'égard des Etats membres n'appartenant pas à la zone euro.

La participation égale des Etats membres aux institutions de l'Union est une condition autant qu'une conséquence de l'application uniforme du droit de l'Union<sup>27</sup>. « L'égalité entre les États membres de l'Union européenne constitue une condition de validité des restrictions à leur souveraineté » est-il observé en ce sens<sup>28</sup>.

<sup>20</sup> Voy. notamment Zilioli, C., et Selmayr, M., *op. cit.*, p. 155 et s. ; Scheller, H. K., *The European Central Bank : history, role and functions*. 2<sup>e</sup> éd. Francfort-sur-le-Main : BCE, 2006, p. 34 ; Louis, J.-V., *L'Union européenne et sa monnaie*. 3<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, Commentaire J. Mégret, 2009, pp. 51-84 ; Smits, R., *The European Central Bank. Institutional aspects*. The Hague, London, Boston : Kluwer Law International, 1997, p. 134 et s.

<sup>21</sup> Arrêt de la Cour de Justice du 10 juillet 2003, *Commission contre Banque centrale européenne*, aff. C-11/00. Rec. 2003 I-7147, spéc. point 92.

<sup>22</sup> Par le jeu de l'exclusion de l'application des dispositions des traités UE et FUE relatifs à la compétence de l'Union en matière monétaire : voy. article 139 § 2 TFUE, article 4 du protocole (n° 15) sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni et article 1<sup>er</sup> du protocole (n° 16) sur certaines dispositions relatives au Danemark.

<sup>23</sup> Article 42 § 2 statuts SEBC.

<sup>24</sup> Considérant (11) de la proposition de la Commission de règlement du Conseil confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit. Bruxelles, 12 septembre 2012, COM(2012) 511 final.

<sup>25</sup> Zilioli, C., et Selmayr, M., précité, p. 165.

<sup>26</sup> Par exemple

<sup>27</sup> Ordonnance de la Cour de justice du 22 juin 1965, *Faillite des Acciaieries San Michele contre Haute-Autorité*, aff. 9-65. Rec. p. 35.

<sup>28</sup> Stephanou, C. A., « Le principe d'égalité statutaire des États », dans *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux*. Rennes : Éditions Apogée, 2006, p. 373 ; également Dubos, O., « L'Union européenne : Sphinx ou Enigme ? ». Dans : *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron*. Paris : Pédone, 2004, p. 55.

Inversement, l'exclusion de l'application d'une part substantielle des règles communes entraîne une restriction des droits à participer aux institutions de l'Union. Dans le champ de l'UEM, les deux principaux organes de décision de la BCE, le conseil des gouverneurs et le directoire, sont ouverts respectivement aux seuls gouverneurs des BCN des Etats membres de la zone euro et aux ressortissants de ces mêmes Etats membres<sup>29</sup>.

L'exclusion institutionnelle n'est cependant pas complète : si et tant qu'il existe des Etats membres en régime de dérogation, la BCE comprend un troisième organe de décision, le conseil général<sup>30</sup>. Composé du président et du vice-président de la BCE, ainsi que de tous les gouverneurs des BCN des Etats membres, cet organe contribue à l'exécution des missions transitoires de la BCE liées au maintien d'Etats membres hors de la zone euro et dont la liste exhaustive est définie dans le traité FUE et les statuts du SEBC<sup>31</sup>. Il ne dispose pas de pouvoirs décisionnels. Sa création est le fruit d'un compromis pendant les négociations du traité de Maastricht entre ceux qui craignaient d'être exclus de l'UEM lors de son entrée dans sa phase finale et les autres certains d'y prendre part. Les premiers souhaitaient que les gouverneurs de leur BCN soient membres du conseil des gouverneurs, quoique sans droits de vote ; les autres défendaient l'option d'une exclusion de ces gouverneurs des organes décisionnels de la BCE<sup>32</sup>. Partant, « [t]he main role of the General Council is to give the countries with a derogation a voice in the ECB in matters concerning them after the start of Stage Three and to avoid potential conflicts and misgivings between "insiders" and "outsiders" that might prevent the final extension of EMU to the entire Community. »<sup>33</sup> Ainsi qu'il sera détaillé au point IV, l'établissement du comité européen du risque systémique (CERS) redonne tout son intérêt au conseil général de la BCE.

---

<sup>29</sup> Article 283 § 1 et § 2 TFUE.

<sup>30</sup> Article 141 § 1 TFUE et 44 statuts SEBC.

<sup>31</sup> Articles 141 § 2 TFUE, 44 § 3 statuts SEBC, en liaison avec les articles 43 et 46 statuts SEBC ; article 12 du règlement intérieur de la BCE (Décision (UE) 2004/57/CE de la Banque centrale européenne du 19 février 2004 portant adoption du règlement intérieur de la Banque centrale européenne. JO L 80, 18 mars 2004, p. 33 ; modifié en dernier lieu par la Décision (UE) 2015/716 de la Banque centrale européenne du 12 février 2015. JO L 114, 5 mai 2015, p. 11). Au titre de ses missions, le CERS favorise la coopération monétaire et la coordination entre les politiques monétaires des banques centrales de l'Union, contribue à la fonction consultative de la BCE et à la réalisation d'une série d'autres tâches spécifiques et hérite les fonctions assumées par le Fonds européen de coopération monétaire antérieurement reprises par l'Institut monétaire européen entre 1994 et 1998. Voy. pour une analyse récente : Scheller, H. P., « Artikel 141 AUEV ». Dans : Von der Groeben, H., Schwarze, J., et Hatje, A. (eds), *Europäisches Unionsrecht*. Baden-Baden : Nomos, 2015. Band 3 : Art. 106 bis Art. 173 AUEV, pp. 1245-1249.

<sup>32</sup> Kenen, P. B., *EMU After Maastricht*. Washington, D.C. : Group of Thirty, 1992, p. 95-96 ; Fratianni, M., Von Hagen, J., et Waller, C., « The Maastricht Way to EMU », *Essays in International Finance*, Princeton University, juin 1992, n°187, p. 18.

<sup>33</sup> Watson A. M., « A Two-Speed Europe ? ». Dans : Laurent P.-H. et Maresceau M., (eds.), *The State of the European Union*. Londres : Lynne Rienner Publishers, 1998, vol. 4 « Deepening and Widening », p. 285.



### III. L'extension des fonctions de la Banque centrale européenne hors du cadre de l'Union

Dans le cadre des nouveaux dispositifs d'intégration différenciée, la BCE est mobilisée pour exercer ses fonctions hors du cadre de l'Union. Cela concerne tout particulièrement sa fonction consultative et, de façon plus marginale, sa fonction d'agent fiscal (1). Dans l'affaire *Pringle*<sup>34</sup>, la Cour de justice a défini le cadre juridique général applicable au recours d'une institution de l'Union par des Etats membres hors de l'Union et a approuvé, en l'espèce, l'attribution de certaines tâches à la BCE par le MES (2). Quelques zones d'ombre demeurent néanmoins (3).

(1) *Les nouvelles missions de la BCE au titre de l'EFSF, du MES et de l'intercreditor agreement*

L'expertise technique de la BCE dans les domaines monétaire et de la stabilité financière est valorisée à travers sa sollicitation dans l'évaluation des besoins de financement des Etats en difficulté financière, la définition des plans de réformes, la surveillance du respect de la conditionnalité dont sont assortis les différents types d'assistance financière ou encore dans les opérations de rachat de dette publique sur le marché secondaire par l'*European Financial Stability Facility* (EFSF) et le Mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>35</sup>. C'est ainsi que, dans le cadre de la gestion de la crise grecque, l'Eurogroupe a demandé à ce que la BCE soit associée à la Commission et au FMI pour la négociation des termes du programme de réforme<sup>36</sup>. La portée de la contribution de la BCE est variable. La signature, par la Commission, de l'accord organisant les prêts bilatéraux au bénéfice de la Grèce (*intercreditor agreement*) est subordonnée à la consultation préalable de la BCE<sup>37</sup>. Une évaluation défavorable n'interdit pas la signature mais constitue un signal négatif qui justifie de reconsidérer les termes de l'accord. Dans le cadre du MES, l'évaluation de la stabilité financière de la zone euro, de la soutenabilité de l'endettement public et des besoins de financement, que la Commission doit faire à la suite de la présentation d'une demande d'assistance financière, doit être réalisée « en liaison » avec la BCE<sup>38</sup>. Il s'agit pour l'essentiel d'un appui technique. Il en est de même quant à l'apport de la BCE aux missions de la « troïka »<sup>39</sup>. En revanche, le déclenchement de la procédure d'urgence pour l'octroi de l'assistance financière requiert une prise de position de la BCE et de la Commission sur le risque que le défaut d'adoption d'une décision sur l'octroi ou la mise en œuvre d'une assistance financière peut avoir sur la soutenabilité économique et financière de la zone euro<sup>40</sup>.

Aux fins de présenter ses analyses, la BCE reçoit le droit de nommer un observateur au conseil d'administration de l'EFSF : il peut prendre part aux réunions et présenter ses observations<sup>41</sup>. De façon similaire, aux termes du traité MES, le président de la

<sup>34</sup> Arrêt de la Cour de justice (Ass. plénière) du 27 novembre 2012, *Thomas Pringle contre Government of Ireland, Ireland and The Attorney General*, aff. C-370/12. Rec. 2012, 756.

<sup>35</sup> Article 18 § 2 traité MES.

<sup>36</sup> Statement by the Eurogroup. Brussels, 2 May 2010.

<sup>37</sup> Article 2 § 1 of the Intercreditor agreement between Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Ireland, Kingdom of Spain, French Republic, Italian Republic, Republic of Cyprus, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, Kingdom of the Netherlands, Republic of Austria, Portuguese Republic, Republic of Slovenia, Slovak Republic and Republic of Finland, 8 May 2010.

<sup>38</sup> Article 13 § 1 traité MES. Pour une présentation détaillée, voy. ESM, Guidelines on loans. Luxembourg, octobre 2012.

<sup>39</sup> ECB's replies to the questionnaire of the European Parliament supporting the own initiative report evaluating the structure, the role and operations of the 'troika' (Commission, ECB and the IMF) actions in euro area programme countries. Francfort-sur-le-Main, 14 janvier 2014.

<sup>40</sup> Article 4 § 4 traité MES.

<sup>41</sup> Article 11.11 statuts EFSF.

BCE peut participer aux réunions du conseil des gouverneurs du MES en qualité d'observateur et désigner un observateur aux réunions de son conseil d'administration<sup>42</sup>.

De façon plus générale, le président de la BCE est invité à participer aux réunions des sommets de la zone euro<sup>43</sup>. En outre, il a également été invité par les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro à contribuer à la réflexion générale sur l'avenir de la zone euro<sup>44</sup>.

Cette mobilisation de la BCE correspond à l'exercice par celle-ci de sa fonction de conseil (*advice*) définie à l'article 127 § 4 TFUE et 4 statuts SEBC et reste dans le champ de ses compétences (à savoir, la transmission de la politique monétaire, le soutien aux politiques économiques générales dans l'Union et la contribution à la stabilité du système financier<sup>45</sup>). Elle s'inscrit aussi dans le contexte plus large du dialogue entre la BCE et les autres organes intervenant dans la gouvernance économique européenne *lato sensu* et de la coopération internationale.

Dans le cadre spécifique du *intercreditor agreement*, la BCE est chargée à titre principal d'assurer la fonction d'agent fiscal des Etats membres de la zone euro et d'ouvrir un compte sur lequel est déposé le montant des prêts bilatéraux<sup>46</sup>. Le compte est géré en leur nom par la Commission. La BCE exécute les opérations sur le compte (déboursement par exemple) conformément aux instructions transmises par la Commission. Une telle fonction est usuelle pour les banques centrales. L'article 21 des statuts du SEBC la prévoit explicitement s'agissant de la BCE et des banques centrales nationales du SEBC. Les autorités dont la BCE peut être agent fiscal sont définies en termes larges. L'article 21 n'interdit pas que le compte soit détenu de façon collective par plusieurs Etats membres.

## *(2) La validation sous condition des missions de la BCE hors du champ de l'Union par la Cour de justice*

Thomas Pringle, un parlementaire irlandais, avait saisi la High Court d'un recours contre le gouvernement irlandais au triple motif suivant : la décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité FUE était contraire à l'article 48 § 6 du traité UE, la ratification du traité MES par l'Irlande empiétait sur la compétence monétaire exclusive de l'UE et, enfin, le traité MES conférait aux institutions de l'UE des compétences nouvelles et des tâches incompatibles avec leurs fonctions définies dans les traités UE et FUE. Débouté en intégralité en première instance, Thomas Pringle interjette appel auprès de la Supreme Court of Ireland. Cette dernière sursoit à statuer et saisit la Cour de justice à titre préjudiciel. La question de la légalité de l'extension des fonctions de la BCE est adressée par la juridiction de renvoi<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Respectivement articles 5 § 3 et 6 § 2 traité MES.

<sup>43</sup> Article 12 § 1 traité SCG.

<sup>44</sup> Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro. Bruxelles, 25 mars 2010 ; Sommet de la zone euro. Bruxelles, 24 octobre 2014.

<sup>45</sup> Voy. ECB's replies to the questionnaire of the European Parliament, précité, spéc. Questions 2 et 12.

<sup>46</sup> Considérant (7) et article 3 Intercreditor agreement. La BCE est également sollicitée pour son expertise au niveau de la négociation de programmes de réformes négociés entre les représentants des créanciers et la Grèce, ainsi que préalablement à la signature de la convention de prêt.

<sup>47</sup> Il est renvoyé à la doctrine pour l'analyse des autres points posés dans l'arrêt et abordés par la Cour de justice. Voy. notamment De Lhoneux, E., et Vassilopoulos, C., *The European Stability Mechanism before the Court of Justice of the European Union: comments on the Pringle case*. Springer, 2013 ; Kerber, M., « Une apologie téléologique sans limites », Les Petites affiches, 2013, n°211, p. 7-11 ; Martucci, F., « La Cour de justice face à la politique économique et monétaire : du droit avant toute chose, du droit pour seule chose. Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, Pringle », *Revue trimestrielle de droit européen*, avril-juin 2013, n°2, p. 239-266 ; Simon, D., « Mécanisme européen de stabilité (MES) », *Europe*, janvier 2013, n°1,

S'appuyant sur les affaires *Bengladesh* et *Lomé*, la Cour de justice relève à titre de principe que « les Etats membres sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions, telles que la coordination d'une action collective entreprise par les Etats membres ou la gestion d'une assistance financière. » Une réserve est apportée : il convient que « ces missions ne dénaturent pas les attributions que les traités UE et FUE confèrent à ces institutions. »<sup>48</sup> (English version of the quote : « [those tasks] do not alter the essential character of the powers conferred on those institutions by the EU and FEU Treaties. ») Examinant la situation spécifique de la BCE au regard du principe et de sa réserve, la Cour conclut que les missions attribuées à la BCE relèvent du champ de la politique économique ; l'Union y dispose d'une compétence de coordination et non d'une compétence exclusive ; les fonctions que la BCE assume hors du cadre de l'Union sont compatibles avec les missions que lui assignent les traités UE et FUE ; elle est compétente pour participer aux institutions financières internationales et entrer en relation avec des organisations internationales. L'extension des fonctions de la BCE hors du champ de l'Union est jugée compatible avec le droit de l'Union.

D'une grande brièveté, les points de l'arrêt consacrés à l'extension des fonctions de la BCE n'abordent pas directement plusieurs éléments importants<sup>49</sup>. Ainsi, les critères à partir desquels juger de la dénaturation ou non des attributions de la BCE se devinent, plus qu'ils ne se dessinent avec évidence dans l'arrêt.

Le premier critère, d'ordre fonctionnel, est lié à la nature des compétences concernées. L'exercice d'une compétence exclusive est prohibé<sup>50</sup>. Dans le cas de la BCE, une telle perspective serait d'autant plus absurde qu'elle heurterait de front le caractère unique de la politique monétaire. *A contrario*, l'extension de l'exercice des autres fonctions ou l'attribution de nouvelles fonctions en lien avec sa compétence générale sont admises sous la réserve qu'elles n'affectent pas l'exercice de la compétence exclusive. L'exercice de ces fonctions autorisées demeure soumis aux procédures et interdictions définies dans les traités UE et FUE. Ainsi, dans l'exercice de ses fonctions d'agent fiscal pour les Etats membres, la BCE ne saurait s'abstraire de l'interdiction d'accorder des découverts ou des facilités de crédit aux entités publiques. L'on peut aussi penser que dans l'appréciation qui est faite de la dénaturation des attributions de la BCE, les effets de l'exercice de ces missions sur les différentes dimensions du régime d'indépendance de la BCE seront pris en compte. À cet égard, la BCE a développé de longue date une grille d'analyse claire et constante concernant l'attribution de nouvelles missions à une BCN : « Member

---

p. 17-20 ; Thomas, S., « La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne. Chronique des arrêts. Arrêt 'Pringle' », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2013, n°1, p. 198-206 ; Lo Schiavo, G., *The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism : Comment on the Pringle Case*, College of Europe. Department of European Legal Studies. Research Paper in Law, 09/2013 ; Beck, G., « The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon », *European Public Law*, 2014, p. 539-566 ;

<sup>48</sup> Arrêt de la Cour de justice, *Thomas Pringle contre Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, aff. C-370/12. Rec. 2012.

<sup>49</sup> Peers, S., « Towards a New Form of EU Law ? The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework », *European Constitutional Law Review*, février 2013, vol. 9, n°1, p. 37-72 ; et l'article publié en réponse de Paul Craig, « *Pringle* and Use of EU Institutions... » précité ; également Lo Schiavo, G., *The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism : Comment on the Pringle Case*, College of Europe. Department of European Legal Studies. Research Paper in Law, 09/2013, spéc. pp. 19-20 ; et pour une critique sévère du raisonnement « juridico-politique » de la Cour : Beck, G., « The Court of Justice, legal reasoning, and the Pringle Case – law as the continuation of politics by other means », *European Law Review*, 2014, n°2, p. 234-250.

<sup>50</sup> L'on retrouve ici la limite déjà énoncée à l'égard du mécanisme des coopérations renforcées, cf. article 20 § 1 TUE.

States may not put their NCBs in the position of not having sufficient financial resources to carry out their ESCB or Eurosystem related tasks, as applicable. »<sup>51</sup>

Un second critère, cette fois d'ordre matériel, doit être considéré : les pouvoirs que la BCE peut mettre en œuvre dans le cadre de ses fonctions exercées hors du cadre de l'Union. La Cour de justice indique que « les fonctions confiées à la Commission et à la BCE dans le cadre du traité MES, pour importantes qu'elles soient, ne comportent aucun pouvoir décisionnel propre. » A l'instar de Steve Peers, nous ne voyons pas dans l'absence de pouvoir décisionnel autonome une condition de validité des missions de la BCE en dehors de l'Union<sup>52</sup>. Il s'agit plutôt d'un rappel quant aux effets du recours à une institution de l'Union : le principe d'attribution de l'article 13 § 2 TUE demeure applicable et l'institution à laquelle il est fait appel ne saurait disposer de pouvoirs supplémentaires à ceux dont elle dispose pour exécuter des missions identiques ou similaires dans l'Union. En revanche, rien n'interdit que les Etats membres qui recourent à une institution de l'Union pour certaines fonctions précises excluent qu'elle puisse employer ses pouvoirs décisionnels autonomes sans que cette restriction soit interprétée comme une dénaturation<sup>53</sup>. *Qui potest majus, potest et minus*.

### (3) Les zones d'ombre de l'arrêt Pringle

Ceci étant, Paul Craig s'inquiète de l'absence d'encadrement précis par la Cour de justice pour évaluer le risque de dénaturation et la marge d'appréciation qui est laissée à l'institution concernée<sup>54</sup>. Si la Cour a pour fonction de dire le droit, la nature du sujet concerné n'est pas sans effet sur l'intensité du contrôle de légalité opéré. Le juge apprécie la légalité de la situation juridique tout en veillant à ne pas substituer son analyse à celle des institutions. À cet égard, la Cour s'est toujours montrée fort vigilante dans l'exercice de son contrôle de légalité, surtout lorsqu'il porte sur la matière économique. Il suffit de se reporter ici à la jurisprudence *Consten Grundig*<sup>55</sup>. Limitation de la plénitude de son contrôle ne signifie pas absence de contrôle, mais contrôle restreint<sup>56</sup>. Dans le cas présent, un contrôle restreint est d'autant plus approprié que le traité charge la BCE d'une fonction consultative pour évaluer tout acte de l'Union proposé et tout projet de réglementation nationale dans les domaines de sa compétence<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Voy. par exemple : Convergence Report 2004, p. 28, CON/2006/38, Grèce, 25 juillet 2006, point 3.2 ; CON/2006/47, Rép. Tchèque, 13 septembre 2006, point 3, à propos de l'attribution compétence de CNB en matière de protection de consommateurs de services financiers ; rappelé également dans CON/2007/29, Portugal, 5 octobre 2007, point 2.5 ; en matière de supervision des crédits à la consommation : CON/2009/71, Rép. Tchèque, 14 septembre 2009, point 2 ; en matière de systèmes de paiement : CON/2009/72, Roumanie, 15 septembre 2009, point 2.2.

<sup>52</sup> Peers, S., « Towards a New Form of EU Law ? The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework », *European Constitutional Law Review*, février 2013, vol. 9, n°1, p. 37-72.

<sup>53</sup> En ce sens également : Peers, S., précité, p. 49.

<sup>54</sup> Craig, P., précité.

<sup>55</sup> CJCE, arrêt du 13 juillet 1966, *Consten Grundig*, aff. 56 et 58/64. Rec. p. 429.

<sup>56</sup> CJCE, arrêt du 24 octobre 1973, *Balkan-Import-Export*, aff. 5-73. Rec. p. 1091, à propos du mode de calcul retenu par le Conseil pour établir les montants compensatoires dans le secteur agricole. Ainsi que la Cour l'indique, « le Conseil, placé devant la nécessité, dans une situation en évolution constante et quasi imprévisible, d'arrêter des mesures d'effet immédiat et devant s'appliquer à l'ensemble des importations et exportations des produits dont il s'agit, a pu procéder à une appréciation globale des avantages et inconvénients du système à mettre en place. » La Cour se limite à vérifier si les charges imposées aux opérateurs du fait des montants compensatoires ne sont pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi (préservation du marché agricole unique) ; également CJCE, arrêt du 13 novembre 1990, *Fedesa*, aff. C-331/88, Rec. p. I-4023, point 8.

<sup>57</sup> Articles 127 § 4 TFUE, 4 statuts SEBC. L'exercice de la fonction consultative exercée à l'égard des projets de réglementation nationale est détaillé par la décision 98/425/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet des projets de réglementation. JO L 189, 3 juillet 1998, p. 42.

Dans son avis sur l'affaire *Pringle*, l'avocat général Juliane Kokott souligne que « la BCE n'est pas tenue d'exécuter les tâches que le traité MES permet de lui confier. »<sup>58</sup> Elle confirme la position tenue vingt ans plus tôt par l'avocat général Francis Jacobs dans l'affaire *Bengladesh*<sup>59</sup>. Le Parlement européen avait attaqué en annulation une décision des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil qui prévoyait qu'une aide spéciale au Bangladesh soit gérée par la Commission. F. G. Jacobs soulignait alors que « il appartient à la Commission de décider d'accepter ou de refuser cette mission, pour autant, bien entendu, qu'elle l'accomplisse d'une manière compatible avec ses obligations au titre des traités communautaires. »<sup>60</sup> L'accord d'une institution à exercer des missions en dehors du cadre de l'Union ne doit pas se limiter au moment où la sollicitation est présentée. Tout au long de l'exécution de ses missions étendues, l'institution doit pouvoir cesser ses missions ou refuser de nouvelles missions sitôt qu'apparaît un risque de dénaturation des attributions qu'elle tire des traités UE et FUE. Dans l'affaire *Pringle*, des négociations préalables se sont tenues entre les Etats membres de la zone et la BCE concernant les fonctions que cette dernière pourrait assurer au sein du MES. Le directoire a fait état de son accord sur la base d'une évaluation des implications pour la politique monétaire<sup>61</sup>. De même en décembre 2011, la BCE a donné son accord pour servir d'agent pour la conduite des opérations sur le marché secondaire de la dette publique<sup>62</sup>.

La question relative au fait qu'une masse critique d'Etats membres puisse solliciter une institution de l'Union pour assumer des fonctions en dehors du champ de l'Union n'est pas directement abordée. La Cour de justice confirme la légalité de l'utilisation de la BCE (ainsi que de la Commission) dans le cadre du MES. Ce faisant, elle valide implicitement qu'une fraction seulement des Etats membres de l'Union puisse confier des missions spécifiques à des institutions de l'Union. Mais ne s'agit-il pas d'une situation exceptionnelle dont la validité tient, d'une part, à la correspondance entre le champ d'application territoriale du MES et le champ de la compétence de la BCE (à savoir, la zone euro) et, d'autre part, à l'accord de l'ensemble des Etats membres de l'Union pour que le MES puisse solliciter la BCE pour l'exécution de tâches spécifiques<sup>63</sup> ? Est-il envisageable qu'un groupe plus réduit d'Etats membres puisse recourir à la BCE aux fins de réaliser des fonctions spécifiques dans leur seul intérêt ? On peut penser que la BCE pourrait refuser une telle sollicitation sitôt qu'elle risquerait d'affecter le bon fonctionnement de l'UEM et l'efficacité de la politique monétaire. Il nous semble aussi douteux que cette limite puisse être inférieure à celle de neuf Etats membres exigée pour la constitution d'une coopération renforcée<sup>64</sup>.

Un autre sujet délaissé par la Cour de justice dans l'arrêt *Pringle* est celui de la nature et de l'intensité normative des actes que la BCE peut prendre dans l'exercice de ses fonctions étendues. S'agit-il toujours de droit de l'Union et peuvent-ils bénéficier à ce titre de ses caractéristiques, à savoir la primauté et l'effet direct ? Il est vrai que la juridiction de renvoi ne mentionnait pas ce sujet. Par ailleurs, le traité MES ne prévoit pas que la Commission ou la BCE exerce des pouvoirs décisionnels

<sup>58</sup> Conclusions de l'avocat général, aff. C-370/12, 26 octobre 2012, point 181.

<sup>59</sup> Arrêt de la Cour de justice du 30 juin 1993, *Parlement européen contre Conseil et Commission* (dite 'Bengladesh'), aff. jtes C-181/91 et C-248/91. Rec. 1993 I-3685.

<sup>60</sup> Concl. F. G. Jacobs présentées le 16 décembre 1992, point 26, dans l'affaire *Parlement contre Conseil et Commission*, aff. jtes C-181/91 et 248/91, précité.

<sup>61</sup> ECB's replies to the questionnaire of the European Parliament, précité, Question 1.

<sup>62</sup> BCE, *EMU Policy framework*. [En ligne]. Disponible à l'adresse : <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/europe/emu/html/index.en.html>. Consulté le 17 juillet 2015.

<sup>63</sup> Décision des représentants des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne. Annexe à la conférence des représentants des gouvernements des 27 Etats membres de l'Union européenne. Bruxelles, 20 juin 2011. 12114/11 ECOFIN 462 UEM 220.

<sup>64</sup> Article 20 § 2 TUE.

autonomes. Cependant, une précision de la Cour de justice eût été bienvenue. La nature et les effets des actes adoptés au sein d'un ordre juridique sont à considérer à la lumière de cet ordre même. Le recours à des institutions établies par un ordre tiers pour l'exécution de certaines fonctions ne change pas les données du problème. Dans le cas particulier du MES, ce dernier constitue une institution financière internationale<sup>65</sup> dotée d'organes de gouvernance, d'un capital et de procédures décisionnelles qui lui sont propres. Malgré les liens étroits (téléologiques, organiques) que le MES entretient avec l'Union, il en demeure distinct. Le droit adopté en son sein relève de l'ordre de l'organisation internationale et en possède les caractéristiques. Les articles 132 TFUE et 34 statuts SEBC ont la portée que le traité MES juge opportun de leur accorder pour la bonne exécution des fonctions confiées à la BCE.

#### IV. L'attribution de nouvelles missions à la BCE dans le cadre de l'Union

À la suite de la crise des *subprimes*, le secteur financier de l'Union subit une transformation profonde. Les régimes de surveillance, de supervision et de résolution des établissements de crédit sont reconsidérés dans le sens d'une plus grande intégration à l'échelon européen<sup>66</sup>, conformément aux préconisations du rapport du groupe présidé par Jacques de Larosière (ci-après 'rapport Larosière')<sup>67</sup>. En 2010 est établi le système européen de supervision financière (SESF) composé notamment de trois autorités de supervision microprudentielle<sup>68</sup> et d'un comité chargé d'une mission de supervision macroprudentielle, le CERS<sup>69 70</sup>. Ce dernier constitue un organisme de l'Union<sup>71</sup>, sans personnalité juridique<sup>72</sup>, responsable de la surveillance macroprudentielle du système financier *dans* l'Union<sup>73</sup>. Ses pouvoirs s'exercent au niveau de l'Union, à l'égard de l'ensemble des Etats membres. Le CERS ne dispose d'« aucune compétence contraignante lui permettant d'imposer des mesures aux Etats membres ou aux autorités nationales. »<sup>74</sup>

---

<sup>65</sup> Article 1 § 1 traité MES.

<sup>66</sup> Weder di Mauro, B., et Klüh, U., « Reshaping Systemic Risk Regulation in Europe », *Brown Journal of World Affairs*, Spring/Summer 2010, vol. XVI, n° 2, p. 181.

<sup>67</sup> The High-level group on Financial Supervision in the EU. De Larosière, J. (chairman), Report. Brussels, 25 February 2009.

<sup>68</sup> Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission. JO L 331, 15 décembre 2010, p. 12 ; règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission. JO L 331, 15 décembre 2010, p. 48 ; Règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission. JO L 331, 15 décembre 2010, p. 84.

<sup>69</sup> 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, 15 décembre 2010, p. 1.

<sup>70</sup> Le SESF comprend aussi le comité mixte des autorités européennes de surveillance, ainsi que les autorités compétentes ou de surveillance des Etats membres. Voy. article 1 § 3 du règlement n° 1092/2010.

<sup>71</sup> Voy. considérant (15) du préambule du règlement CERS, précité. Soulignant la variété de l'origine des membres le composant, le président du comité de la stabilité financière de l'Eurosystème, Mauro Grande qualifie le CERS de « comité interinstitutionnel ». Voy. Grande, M., « Le comité européen du risque systémique : l'approche européenne du risque systémique », *Revue d'économie financière*, 2011/1, n°101, p. 180.

<sup>72</sup> Pour une présentation des débats sur le statut du CERS, voy. Louis, J.-V., « Le Comité européen du risque systémique (CERS) », *Cahiers de droit européen*, 2010, n°5-6, pp. 652-654.

<sup>73</sup> Article 3 § 1 règlement (UE) n°1092/2010.

<sup>74</sup> Exposé des motifs de la communication de la Commission relative à la proposition de règlement CERS, précité, p. 5, point 6.2.

Entre 2013 et 2015, une union bancaire est mise en place afin de rompre le cercle vicieux entre l'endettement public et l'endettement du secteur bancaire : les compétences de la BCE sont étendues à la surveillance microprudentielle des banques de la zone euro dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU) – elle n'exerce directement ses pouvoirs qu'à l'égard des 123 groupes bancaires les plus importants. Le pouvoir de résolution de ces banques est centralisé et conféré à un nouveau conseil de résolution unique, une agence de l'UE ouverte aux représentants des Etats membres participants. Le financement de la résolution d'une banque est assuré en deux temps, par un renflouement interne et, le cas échéant, par un renflouement externe privé (FRU) puis public (MES).

Le CERS comme le MSU placent en leur cœur la BCE. Celle-ci se voit attribuer de nouvelles missions spécifiques sur le fondement de l'article 127 § 6 TFUE. Restée inutilisée jusqu'alors, cette disposition voit son contenu et sa portée clarifiés (1). Cependant sa mise en œuvre soulève deux séries de difficultés liées au décalage entre le champ d'application des missions spécifiques de la BCE et celui des compétences de l'institution monétaire. Dans le cadre du CERS, le décalage est d'ordre organique (2) et dans le cadre du MSU d'ordre opérationnel (3).

#### (1) L'activation de l'article 127 § 6 TFUE

Le droit de l'UE est un « droit transformiste »<sup>75</sup>. L'UEM ne contredit pas cette observation. L'article 129 § 2 TFUE, ainsi que l'article 40 statuts SEBC définissent une procédure de révision simplifiée de dispositions techniques des statuts du SEBC<sup>76</sup>. L'article 127 § 6 TFUE prévoit la possibilité d'attribuer à la BCE des missions spécifiques ('specific tasks') ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurance. L'attribution de ces missions prend la forme d'un règlement du Conseil adopté en application d'une procédure législative spéciale. Le Conseil doit se prononcer à l'unanimité de tous les représentants des Etats membres de l'Union, après consultation du Parlement européen et de la BCE.

L'article 127 § 6 TFUE est appliquée pour la première fois en novembre 2010 pour l'adoption du 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<sup>77</sup>. Il est employé une nouvelle fois en octobre 2013 pour fonder le règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit<sup>78</sup>.

On sait cet article « curieux »<sup>79</sup>. Sa formulation est restrictive et sa mise en œuvre fortement encadrée par les Etats membres<sup>80</sup>. C'est là le reflet des arbitrages difficiles rendus lors des négociations du traité de Maastricht. L'article 127 § 6 TFUE

<sup>75</sup> Simon, D., *Le système juridique communautaire*. 3<sup>e</sup> éd. Paris : PUF, 2001, spéc. p. 101 et s.

<sup>76</sup> Des modalités spécifiques s'appliquent à la modification de l'article 10 § 2 statuts SEBC en raison de la dimension politique de cette dernière disposition (relative aux modalités de vote au sein du conseil des gouverneurs de la BCE).

<sup>77</sup> Ci-après 'règlement CERS'. JO L 331, 15 décembre 2010, p. 1.

<sup>78</sup> Ci-après 'règlement MSU'. JO L 287, 29 octobre 2013, p. 63.

<sup>79</sup> Sainz de Vicuña, A., Audition par European Union Committee, House of Lords, Londres, 3 mars 2009. Dans : House of Lords. European Union Committee. *The Future of EU financial regulation and supervision*. London : The Stationery Office Ltd, juin 2009. 14th Report of Session 2008-2009. Vol. II : Evidence, p. 74.

<sup>80</sup> La mise en œuvre exige aussi que l'examen de subsidiarité soit réussi. Voy. Louis, J.-V., Memorandum. Reproduit dans : House of Lords. European Union Committee. *The Future of EU financial regulation...*, op. cité, p. 229, spéc. point 8.

s'analyse en liaison avec l'article 127 § 5 TFUE. Aux termes de ce dernier, le SEBC « contribue à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétences » en matière de contrôle prudentiel et de stabilité des systèmes de paiement. L'article 25 § 1 statuts SEBC détaille un des modes d'expression de la contribution de la BCE en ce domaine : l'exercice d'un pouvoir consultatif. En pratique, la contribution de la BCE prend aussi la forme d'une participation aux négociations d'accords internationaux dans le champ du contrôle prudentiel<sup>81</sup> ou, depuis décembre 2004, de la publication d'un rapport semestriel sur la stabilité financière<sup>82</sup>.

L'article 127 § 6 TFUE ne permet pas l'attribution d'une nouvelle compétence à l'Union en matière de contrôle prudentiel : il fonde une compétence de l'Union, complémentaire à celles des Etats membres<sup>83</sup>, qui appelle à être activée au profit de la BCE. Sur le fond, le traité se garde de préciser ce que recouvrent les missions spécifiques<sup>84</sup>. Leur caractère « spécifique » en définit les contours. Elles vont au-delà d'une simple consultation, puisque la BCE exerce déjà cette mission en application de l'article 127 § 5 TFUE. Elles se situent en-deçà des missions fondamentales définies à l'article 127 § 2 TFUE, sous peine de conflit possible avec l'exécution de ces dernières. Se développant entre ces deux limites, les missions spécifiques peuvent consister en des missions de coordination ou d'exécution centralisés au niveau la BCE<sup>85</sup>. Leur définition précise sera fonction des exigences de la politique prudentielle et de la stabilité du système financier. De la même façon, le caractère spécifique des missions n'entraîne aucune restriction quant aux pouvoirs à la disposition de la BCE. Si la réalisation des missions l'exige, la BCE peut être autorisée à faire usage de ses pouvoirs consultatifs, ainsi que réglementaires<sup>86</sup> ou statistiques dans les limites définies par le règlement attribuant lesdites missions et sans préjudice de la bonne exécution de ses missions fondamentales<sup>87</sup>. Le règlement MSU confie ainsi à la BCE des pouvoirs d'exécution de la législation bancaire, des pouvoirs d'enquête et de surveillance<sup>88</sup>, des pouvoirs de sanction administrative<sup>89</sup> et retient la possibilité que la BCE adopte des règlements. Le champ matériel du pouvoir réglementaire est limité à l'organisation ou à la définition des modalités d'accomplissement des missions confiées par le règlement<sup>90</sup>.

Enfin, le champ d'application des missions spécifiques confiées à la BCE n'est pas limité aux seuls Etats membres de la zone euro : il peut aussi concerner l'ensemble des Etats membres de l'Union, comme c'est le cas pour le règlement CERS et le

---

<sup>81</sup> Zilioli, C., et Selmayr, M., *op. cité*, p. 211.

<sup>82</sup> Voy. pour les justifications sur la publication du rapport : Trichet, J.-C., « Foreword ». Dans : ECB, *Financial Stability Review*, December 2004, p. 7.

<sup>83</sup> Constantinesco, V., et Michel, V., « Compétences communautaires », *Répertoire communautaire Dalloz*, septembre 2002, point 202.

<sup>84</sup> L'emploi de ce terme vague tranche avec le souci d'exclure les entreprises d'assurance du champ d'application des missions confiées à la BCE. Cette imprécision se justifie cependant au regard de la nécessité d'une flexibilité d'action face à l'évolution des marchés et produits financiers.

<sup>85</sup> Contrairement à la formulation retenue par l'article 127 § 5, l'article 127 § 6 TFUE mentionne explicitement la BCE pour recevoir ces missions spécifiques. Egalement Smits, R., *op. cité*, p. 193.

<sup>86</sup> En ce sens : Martucci, F., *L'ordre économique et monétaire*. Thèse sous la direction de Pr. Dominique Carreau, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2007, miméo, p. 108, spéc. point 192.

<sup>87</sup> Avis de la BCE du 26 octobre 2009, CON/2009/88. JO L C 270, 11 novembre 2009, p. 1, point 4.

<sup>88</sup> Article 4 du règlement MSU, précité.

<sup>89</sup> Article 18 du règlement MSU, précité. La mise en œuvre a nécessité de modifier le règlement (CE) n° 2532/98 du Conseil concernant les pouvoirs de la BCE en matière de sanctions. Voy. Règlement (UE) 2015/159 du Conseil du 27 janvier 2015. JO L 27, 3 février 2015, p. 1.

<sup>90</sup> Article 4 § 3, alinéa 2. La démonstration de la nécessité du règlement doit par ailleurs être justifiée à travers les consultations appropriées.



règlement MSU<sup>91</sup>. La BCE est une institution de l'Union, « toute entière » précise le règlement MSU en son considérant (54)<sup>92</sup>. L'article 127 § 6 TFUE est applicable à l'ensemble des Etats membres de l'Union. À l'instar de l'article 127 § 5, il vise la stabilité financière de l'Union et dans l'Union.

L'attribution de missions spécifiques qui s'exercent à l'égard de l'ensemble des Etats membres laisse la composition des deux principaux organes de décision et les pouvoirs de la BCE inchangés. Un décalage politique et juridique surgit alors : la BCE est appelée à exercer des missions concernant tous les Etats membres sans que ceux-ci bénéficient des représentants appropriés dans ses organes ; la BCE n'a pas les pouvoirs de ses missions, car son pouvoir réglementaire n'est applicable qu'à l'égard des Etats membres de la zone euro<sup>93</sup>.

Ces deux difficultés se retrouvent dans les négociations, respectivement, du règlement CERS d'octobre 2010 et du règlement MSU de novembre 2013.

## *(2) La BCE et le CERS : la contrainte politique d'une représentation équilibrée*

Aux termes de l'article 3 § 1 du règlement CERS, le CERS est responsable de la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union. Il a pour tâches principales de collecter et analyser les données financières et statistiques appropriées, de surveiller et d'évaluer les risques macroprudentiels, d'émettre des alertes, de formuler des recommandations, etc. Le règlement CERS est basé sur l'article 114 TFUE. Les missions et pouvoirs du CERS s'étendent à l'ensemble des Etats membres de l'Union.

La BCE et les BCN sont en contact continu avec les établissements de crédit dans le cadre des opérations de politique monétaire. De nombreuses BCN exercent par ailleurs des fonctions de surveillance macroprudentielle en application de la législation nationale<sup>94</sup>. L'apport de l'expertise macroéconomique, financière et monétaire de la BCE et des BCN au CERS s'est imposé comme une évidence. Ceci étant, l'article 114 TFUE permet l'institution d'un organisme communautaire chargé de contribuer au processus d'harmonisation<sup>95</sup> : il ne permet pas l'attribution de responsabilités à la BCE. Cette limite rend nécessaire l'activation de l'article 127 § 6 TFUE. Inversement, celui-ci constitue une base trop étroite pour la création d'un organisme indépendant<sup>96</sup>. La gouvernance du CERS repose ainsi sur deux textes qui renvoient l'un à l'autre : le règlement (UE) n° 1096/2010 du Conseil du 17 novembre 2010 confie à la BCE des missions de soutien au CERS<sup>97</sup>. Adopté une semaine plus

---

<sup>91</sup> Le MSU est applicable dans tous les Etats membres mais ne produit d'effets juridiques qu'à l'égard des Etats membres de la zone et des autres Etats membres qui ont conclu avec la BCE un accord de coopération rapprochée.

<sup>92</sup> Cette précision résulte d'un amendement n° 308 déposé par Sven Giegold et Philippe Lamberts au nom du groupe Les Verts/ALE. Parlement européen. Commission des affaires économiques et monétaires. Projet de rapport de Marianne Thyssen du 30 octobre 2012 sur la proposition de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit. Amendements 55-331. Session 2009-2014, 2014/0242(CNS), PE497.794v01-00.

<sup>93</sup> Voy. également House of Lords. EU Select Committee. *The Future of EU financial regulation and supervision*. London : The Stationery Office, 17 June 2009. 14th Report of Session 2008-2009. Vol. I : Report, p. 31, point 105.

<sup>94</sup> ECB, Report on the recent developments in supervisory structures in the EU Member States (2007-2010). ECB : Frankfurt-am-Main, 2010 ; également : Gluch, D., Škvoranová, L., and Strenström, M., Central Bank Involvement in Macro-Prudential Oversight. ECB, Legal Working Paper Series, janvier 2013, n°14.

<sup>95</sup> Arrêt de la Cour de justice du 2 mai 2006, *Royaume-Uni contre Parlement européen et Conseil*, aff. C-217/04. Rec. 2006 I-3771, point 44.

<sup>96</sup> Sainz de Vicuña, A., précité, p. 75.

<sup>97</sup> JO L 331, 15 décembre 2010, p. 162.

tard, le règlement (UE) n°1092/2010 établit le CERS. Son article 4 § 4 définit les missions du secrétariat du CERS.

La place spécifique occupée par la BCE au sein du CERS anime les débats dès que s'ouvrent les discussions sur la réforme du cadre de la surveillance financière européenne. Le rapport Larosière propose que le futur « Conseil européen du risque systémique [...] soit une émanation des banques centrales du SEBC » : le nouvel organisme remplacerait le comité de supervision bancaire du SEBC et se composerait du président et du vice-président de la BCE, des gouverneurs des vingt-sept BCN, ainsi que des représentants des comités européens chargés de la surveillance microprudentielle et d'un représentant de la Commission. La présidence du CERS reviendrait au président de la BCE<sup>98</sup>, compte tenu de l'expertise de cette institution en matière de contrôle prudentiel et de stabilité financière. Cela contribue aussi à asseoir l'indépendance du nouvel organe<sup>99</sup>. Enfin, le secrétariat en serait assuré par la BCE. Le gouvernement britannique craint que les intérêts de Londres ne soient pas suffisamment considérés par le futur organisme de surveillance macroprudentielle, si ses organes sont majoritairement composés de banquiers centraux d'Etats membres de la zone euro<sup>100</sup>. Il propose que la BCE n'y ait qu'un simple rôle d'observateur<sup>101</sup>. L'exigence de l'unanimité pour activer l'article 127 § 6 TFUE conduit la Commission à rechercher un point d'équilibre entre l'attribution d'une responsabilité forte à la BCE dans le CERS et la représentation des intérêts britanniques et des autres Etats membres outs. En outre, il n'est dans l'intérêt de personne de marginaliser le Royaume-Uni dans le nouveau système européen de surveillance financière, compte tenu de l'importance de la place financière de Londres dans l'Union<sup>102</sup>.

Dans sa communication sur la surveillance financière de mai 2009, la Commission suit les propositions du rapport Larosière et prend soin de souligner l'exigence d'une représentation équilibrée au sein du CERS : « Le président [du CERS] venant d'une banque centrale de l'Eurosystème, il serait approprié que le vice-président soit élu parmi les représentants provenant des Etats membres hors de la zone euro »<sup>103</sup>. Présentée quatre mois plus tard, la proposition de règlement relative à l'institution du CERS se présente plus équilibrée. Elle laisse ouverte la possibilité d'un arrangement pour le poste de vice-président du CERS sans l'inscrire explicitement dans le dispositif juridique. Le président et le vice-président sont élus par et parmi les membres du conseil général du CERS qui sont également membres du conseil général de la BCE<sup>104</sup>. En même temps, la proposition législative prévoit la création d'un comité directeur chargé de préparer les réunions du conseil général et de suivre les travaux du CERS. Le comité directeur se compose de douze membres, dont sept peuvent être potentiellement des membres de BCN de la zone euro : le président et le vice-président du conseil général du CERS, cinq autres membres du conseil général qui sont également membres du conseil général de la BCE, ainsi qu'un membre de la Commission, le président de l'ABE, de l'AEAPP et de l'AEMF et du président du comité économique et financier<sup>105</sup>. Les garanties sont jugées insuffisantes par les Etats membres hors de la zone euro, le Royaume-Uni en tête.

---

<sup>98</sup> Rapport Larosière, précité, p. 50.

<sup>99</sup> Louis, J.-V., « Le CERS », *Cahiers de Droit européen*, 2010, n°5-6, p. 661.

<sup>100</sup> « EU Proposes New Financial-Market Supervision System », *The Wall Street Journal*, 24 septembre 2009.

<sup>101</sup> House of Lords. EU Select Committee, op. cité, pp. 39-40, spéc. point 141.

<sup>102</sup> Ferran, E., et Babis, V., *The European Single Supervisory Mechanism*. University of Cambridge, Legal Studies Research Paper Series, n° 10/2013, mars 2013, p. 22.

<sup>103</sup> Communication de la Commission, Surveillance financière européenne. Bruxelles, 27 mai 2009, COM(2009) 252 final.

<sup>104</sup> Article 5 § 1 de la proposition de règlement CERS.

<sup>105</sup> Article 11 de la proposition de règlement CERS.

La version arrêtée par le Conseil en octobre 2010 réalise un compromis entre les différents points de vue en présence. Le président de la BCE assume *ex officio* la présidence du CERS. Cette disposition s'applique pour le premier mandat, d'une durée de 5 ans. Pour les mandats suivants, la définition de la procédure de désignation à appliquer fait partie des éléments soumis au réexamen du règlement<sup>106</sup>.

Le règlement CERS crée deux postes de vice-président. Leur désignation exprime des préoccupations distinctes et relève de procédures séparées. La responsabilité de la désignation du premier vice-président est renvoyée au conseil général de la BCE : celui-ci doit le désigner parmi ses membres<sup>107</sup>, « eu égard à la nécessité d'une représentation équilibrée des Etats membres dans leur ensemble, ainsi qu'entre les Etats membres dont la monnaie est l'euro et ceux dont la monnaie n'est pas l'euro. »<sup>108</sup> Cette précision est dépourvue de valeur prescriptive et constitue une invitation à l'attention des membres du conseil général de la BCE. Toute autre attitude aurait heurté le principe d'indépendance dont bénéficient les membres du conseil général de la BCE<sup>109</sup>. Le règlement intérieur du CERS détaille la procédure d'élection du premier vice-président. Elle se déroule sous la responsabilité du président du CERS, en sa qualité de président de la BCE. Les membres du conseil général de la BCE sont appelés à faire acte de candidature. Le vote se fait à bulletin secret : il s'agit de préserver l'anonymat et la neutralité d'un vote portant sur une personne<sup>110</sup>. La votation est à la majorité simple. Techniquement, les gouverneurs de BCN de la zone euro disposent d'un nombre suffisant de voix pour désigner un des leurs à cette fonction. En pratique, Mervyn King, gouverneur de la Banque d'Angleterre, est élu à cette fonction le 16 décembre 2010 par le conseil général de la BCE<sup>111</sup>. L'invitation en faveur d'une composition équilibrée a été entendue.

La création de la fonction de deuxième vice-président<sup>112</sup> répond à une demande du Parlement européen pour garantir une diversité des points de vue exprimés au sein du conseil général<sup>113</sup>. Cette fonction est exercée par le président du comité mixte des autorités européennes de surveillance (autorité bancaire européenne, autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et autorité européenne

---

<sup>106</sup> La Commission a initié le réexamen du règlement CERS à l'automne 2014. Elle conclut en faveur du maintien du cumul de fonction entre la présidence de la BCE et du CERS. Voy. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the mission and organisation of the European Systemic Risk Board. Brussels, 8 August 2014, COM(2014) 508 final, section 3.2.2. ; and Opinion of the ECB of 4 February 2015 on the review of the mission and organisation of the ESRB (CON/2015/4), section 1.2.

<sup>107</sup> Le dispositif opère un changement de responsabilité par rapport à la proposition législative de la Commission. Celle-ci retenait que la désignation par et parmi les membres du conseil général de la BCE se fasse au sein du conseil général du CERS. Curieusement, l'attribution de cette responsabilité au conseil général de la BCE ne se retrouve pas dans le règlement (UE) n° 1096/2010.

<sup>108</sup> Cette exigence de « représentation équilibrée » résulte d'un amendement déposé par Sylvie Goulard, rapporteur sur le texte. Voy. Amendement 39 du projet de rapport sur la proposition de règlement CERS de Sylvie Goulard, au nom de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen. Session 2009-2014, 10 février 2010, C7-0166/2009, 2009/0140(COD), p. 26.

<sup>109</sup> L'article 130 TFUE, répété à l'article 7 statuts SEBC, s'applique à l'ensemble des organes de décision de la BCE et à leurs membres, y inclus les gouverneurs des BCN des Etats membres n'appartenant pas à la zone euro. Une seule exception : le gouverneur de la Bank d'Angleterre, puisque l'article 130 TFUE n'est pas applicable au Royaume-Uni aux termes du protocole (n° 15).

<sup>110</sup> La procédure demeure exceptionnelle. Elle est aussi prévue pour le conseil des gouverneurs lorsqu'il a à se prononcer sur des éléments relatifs à la situation personnelle des membres (nomination, démission, conditions de rémunération). Voy. article 4 § 6 du règlement intérieur de la BCE, précité.

<sup>111</sup> ECB. *European Systemic Risk Board established*. Press Release, 16 December 2010. [En ligne] Available at : [http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr101216\\_3.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr101216_3.en.html).

<sup>112</sup> La création de ce deuxième poste de vice-président répond, semble-t-il, au souci d'une prise en compte des préoccupations d'ordre microprudentiel au plus niveau de la gouvernance du CERS. Voy. Dierick, F., Lennartsdotter, P., et Del Favero, P., *The ESRB at work – its role, organisation and functioning*, ESRB. Macroprudential Commentaries, n° 1, February 2012, p. 4.

<sup>113</sup> Voy. Exposé des motifs du projet de rapport sur la proposition de règlement CERS de Sylvie Goulard, précité, p. 51.

des marchés financiers)<sup>114</sup>. Ce dernier est désigné sur la base d'une rotation annuelle parmi les présidents des trois autorités européennes<sup>115</sup>.

La composition du comité directeur rend aussi compte d'un rééquilibrage au sein du CERS qui s'opère au détriment de la représentation des banquiers centraux. Outre le président et le premier vice-président du CERS, le comité directeur comprend le vice-président de la BCE, ainsi que quatre autres membres du conseil général du CERS qui sont aussi membres du conseil général de la BCE. La proposition législative initiale prévoyait que, le nombre de ces membres issus du conseil général du CERS soit égal à cinq. Pour éviter que cette baisse ne pénalise la présence de gouverneurs d'une BCN d'un Etat membre ou, le règlement invite le conseil général du CERS à veiller à une représentation équilibrée entre les Etats membres, lorsqu'il procède à la désignation de ses membres au comité directeur.

De façon complémentaire, l'article 7 du règlement CERS qui porte sur l'impartialité – et non sur l'indépendance<sup>116</sup> – des membres du CERS gagne en densité par rapport à la proposition législative de la Commission. Les membres du CERS doivent accomplir leurs tâches « uniquement dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble. » L'ajout de la mention surprend sitôt celle-ci comparée aux énoncés des articles 17 § 3 TUE et article 130 TFUE relatifs à l'indépendance, respectivement, de la Commission et de la BCE. La prise en compte du « seul l'intérêt de l'Union » avait été demandée par la BCE dans l'avis émis sur la proposition de règlement CERS<sup>117</sup>. Comme le relève Jean-Victor Louis, « cette phrase est le reflet de ce que le CERS doit s'inscrire dans une 'wide EU perspective' »<sup>118</sup>. Elle répond aussi à une préoccupation générale des Etats membres n'appartenant pas à la zone euro concernant le possible biais du SESF en faveur de la situation spécifique de la zone euro. « L'intérêt de l'Union » doit aussi guider les trois autorités de surveillance microprudentielle dans l'exécution de leurs missions<sup>119</sup>. L'exigence d'impartialité bénéficie d'une portée large. Elle s'applique à tous les membres des organes décisionnels, des comités consultatifs du CERS<sup>120</sup>. Elle recouvre la participation aux activités du conseil général ou du comité directeur, ainsi que *toute autre activité* (sic) liée au CERS, par exemple la participation du président du CERS aux réunions des autres autorités et comités du SESF, l'organisation de consultations publiques, la communication vers l'extérieur, etc.

De manière anecdotique, notons que Antonio Sainz de Vicuña avait proposé, à titre personnel, lors de son audition par le *EU Select Committee* de la Chambre des Lords

---

<sup>114</sup> Article 5 § 3 du règlement CERS.

<sup>115</sup> Article 55 § 3 du règlement (UE) n° 1093/2010, du règlement (UE) n° 1094/2010 et du règlement (UE) n° 1095/2010/

<sup>116</sup> Dans son avis du 26 octobre 2009, la BCE avait proposé que le terme 'indépendance' soit associé au terme 'impartialité' dans l'intitulé de l'article 7 de la proposition de règlement. Le législateur n'a pas suivi l'institution monétaire. Il est vrai qu'une interprétation stricte de la notion d'indépendance aurait pu compliquer les rapports entre le CERS et la BCE – une interprétation qu'essaya de relativiser la BCE dans l'exposé des motifs de sa proposition de modification. Voy. Avis de la BCE du 26 octobre 2009 (CON/2009/88), précité, spéc. 'Modification 6' ; la modification de la BCE est aussi relevée par Jean-Victor Louis, *précité*, p. 654. On peut cependant regretter la suppression du terme 'indépendance' surtout que l'article 7 du règlement CERS reprend une série d'interdictions ou de garanties issues des articles relatifs à l'indépendance de la Commission et de la BCE. La question de l'impartialité est également abordée par le considérant (79) du préambule du règlement MSU à propos du personnel de la BCE mobilisé dans la surveillance prudentielle des établissements de crédit.

<sup>117</sup> Avis de la BCE du 26 octobre 2009 (CON/2009/88), précité, spéc. 'Modification 6'.

<sup>118</sup> Louis, J.-V., « Le CERS », précité, p. 654.

<sup>119</sup> Article 1 § 5, dernier alinéa, du règlement (UE) n° 1093/2010, précité ; article 1 § 6, dernier alinéa, du règlement (UE) n° 1094/2010, précité ; article 1 § 5 du règlement (UE) n° 1095/2010, précité.

<sup>120</sup> Le code de conduite du CERS s'applique à l'ensemble des membres titulaires, ainsi qu'aux remplaçants et suppléants. Voy. décision du CERS du 25 mars 2011 portant adoption du code de conduite du CERS (CERS/2011/3). JO C 140, 11 mai 2011, p. 18.

que la BCE puisse établir une antenne à Londres pour que le conseil général du CERS puisse y tenir ses réunions<sup>121</sup>. L'idée ne fut pas retenue en tant que telle<sup>122</sup>. Londres a obtenu le siège de l'Autorité bancaire européenne.

Aux termes de l'article 4 § 4 du règlement CERS, le CERS est doté d'un secrétariat chargé d'apporter un support *de haute qualité* (sic) dans les domaines analytique, statistique, logistique et administratif. Le règlement ne mentionne pas la BCE de façon explicite<sup>123</sup>, mais implicitement au travers du renvoi que son article 4 § 3 opère au règlement (UE) n° 1096/2010. Celui-ci fournit en son article 2 la liste non-exhaustives des tâches à effectuer par la BCE au titre de la mission spécifique de secrétariat du CERS : préparation des réunions du conseil général du CERS, collecte statistique, préparation des analyses du CERS, soutien au CERS dans le cadre de la coopération administrative internationale, soutien général aux différents organes du CERS. Un niveau de précision additionnel est apporté à l'article 15 du règlement intérieur du CERS<sup>124</sup>.

Sur le plan organisationnel, un secrétariat, rattaché à la direction générale Stabilité financière, a été établi par la BCE en mars 2010 afin de préparer la mise en place du CERS<sup>125</sup>. À la fin de l'année 2010, le secrétariat préparatoire est converti en secrétariat du CERS. La conversion est effective au 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>126</sup>. D'aucuns ont relevé la mention particulière dont s'est enrichi le préambule du règlement (UE) n° 1096/2010 à propos du personnel qui intègre le secrétariat du CERS<sup>127</sup>. Le considérant (8) reprend la formule du considérant (3) du préambule de la décision de la BCE du 9 juin 1998 concernant les conditions d'emploi du personnel de la BCE. Il précise que le personnel relèvera des conditions d'emploi du personnel de la BCE et, rappel important, que son recrutement devra s'opérer « sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des Etats membres [de l'Union] ».

La collecte d'informations mérite quelques commentaires spécifiques. Le CERS est dépourvu de tout pouvoir contraignant, avons-nous déjà mentionné. L'article 15 du règlement CERS prévoit un régime d'échange d'informations sur la stabilité financière et les risques macroprudentiels entre le comité et les autres autorités publiques concernées (AES, SEBC, Commission, autorités nationales de surveillance et autorités statistiques nationales). L'échange repose sur le principe d'une coopération étroite entre elles. Le CERS peut adresser des demandes spécifiques à certaines autorités, voire directement aux Etats membres. Conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1096/2010, le secrétariat collecte, au nom du CERS, toutes les informations nécessaires, conformément à l'article 15 précité. La protection de la confidentialité des informations échangées autorise la conclusion d'accords entre le CERS et les autres institutions ou autorités européennes et nationales.

La situation de la BCE est particulière à cet égard. En tant que secrétariat du CERS, elle collecte les informations nécessaires à l'accomplissement des missions du

---

<sup>121</sup> Sainz de Vicuña, A., précité, p. 75.

<sup>122</sup> Contrairement à la proposition législative de la Commission, le règlement arrêté par le Parlement et le Conseil définit en son article 1<sup>er</sup> le lieu du siège du CERS : Francfort-sur-le-Main.

<sup>123</sup> Le considérant (16) du préambule du règlement CERS se garde aussi de faire le lien entre le secrétariat et la BCE.

<sup>124</sup> Décision du CERS du 20 janvier 2011 portant adoption du règlement intérieur du CERS. JO C 58, 24 février 2011, pp. 4-10 (CERS/2011/1).

<sup>125</sup> Décision du directoire. Effective au 1<sup>er</sup> mars 2010.

<sup>126</sup> Décision du conseil des gouverneurs de la BCE (autres que les décisions relatives à la fixation des taux d'intérêt) – janvier 2011. [En ligne] <http://www.ecb.europa.eu/press/govcdec/otherdec/2011/html/gc110114.fr.html>.

<sup>127</sup> Louis, J.-V., « Le CERS », précité, p. 671.

CERS, « au nom du CERS »<sup>128</sup>. Le règlement (UE) n° 1096/2010 définit en son article 2, litera b), les pouvoirs reconnus à la BCE à cet effet : la collecte d'informations, notamment statistiques, se réalise conformément à l'article 5 statuts SEBC et à l'article 5 de ce règlement. La proposition initiale de la Commission ne contenait pas de renvoi aux statuts SEBC ; son ajout correspond à une demande de modification de la BCE dans son avis d'octobre 2009. Ainsi que l'institution monétaire le justifie, cet ajout « permettra au secrétariat d'obtenir des données confidentielles collectées par la BCE/le SEBC pour le compte et au profit du CERS. »<sup>129</sup> Cette précision témoigne aussi de ce que l'attribution de missions spécifiques n'autorise pas *per se* la BCE à utiliser les pouvoirs dont elle dispose dans l'exécution des missions fixées par les traités, mais exige une habilitation expresse, surtout lorsqu'elle agit *au nom* d'un autre organe<sup>130</sup>.

Ceci étant, la justification de la BCE nous paraît négliger la portée limitée du pouvoir statistique de la BCE. Celui-ci se compose du pouvoir de collecter les informations statistiques nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Eurosystème et du pouvoir d'harmoniser les règles et pratiques régissant la collecte, l'établissement et la diffusion des statistiques. La BCE exerce son pouvoir à l'encontre de tous les Etats membres, qu'ils participent ou non à la troisième phase<sup>131</sup>. L'article 42 § 1 statuts SEBC ne mentionne pas l'article 5 parmi les dispositions ne s'appliquant pas aux Etats non participants. Toutefois, les obligations de déclaration statistique à la BCE diffèrent, selon que l'Etat participe ou non à la troisième phase. Les règlements adoptés par la BCE ne confèrent aucun droit et n'imposent aucune obligation aux Etats membres non participants<sup>132</sup>.

### *(3) La BCE et le MSU : l'exigence de l'efficacité des moyens de surveillance*

Examinant les avantages et inconvénients de l'attribution de responsabilités de surveillance microprudentielle à la BCE, le rapport Larosière de 2009 avait conclu de façon négative. Parmi les arguments avancés, il était souligné que « conférer des responsabilités à la BCE/au SEBC qui ne sont pas responsables de la politique monétaire de plusieurs pays d'Europe ne répondrait pas au besoin d'un système financier complet et intégré. »<sup>133</sup> Trois ans plus tard, les insuffisances du cadre institutionnel de la surveillance microprudentielle dans l'Union modifient les termes de l'analyse et font tomber ces réserves. La stabilisation du système financier de l'Union et des Etats membres exige de centraliser la surveillance microprudentielle au niveau européen. En juin 2012, le président de la Commission, José Manuel Barroso, appelle à l'établissement d'un cadre financier intégré qui prendrait pour point de départ l'ensemble des Etats membres. Seulement, la non-participation de certains à la zone euro exige, selon lui, de prévoir une architecture financière appropriée ; l'option de la non-participation (opting out) doit être considérée, mais en tant qu'exception et non comme règle<sup>134</sup>. L'articulation entre une union bancaire incluant certains Etats membres et le marché intérieur constitue une source de préoccupations. Les difficultés sont néanmoins jugées dépassables, sitôt rappelée la complémentarité entre la réalisation de l'union bancaire et l'approfondissement du

<sup>128</sup> Article 5 § 1 du règlement n° 1096/2010.

<sup>129</sup> Avis de la BCE du 26 octobre 2009 (CON/2009/88), précité, spéc. 'Modification 11'.

<sup>130</sup> Voy. article 13 § 2 TFUE.

<sup>131</sup> Considérant (17) du règlement 2533/98/CE du Conseil, précité.

<sup>132</sup> Considérants (14) à (16) du règlement 2533/98/CE du Conseil concernant la collecte d'informations statistiques par la BCE. JO L 318, 27 novembre 1998, p. 8 ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 2015/373 du Conseil du 5 mars 2015. JO L 64, 7 mars 2015, p. 6.

<sup>133</sup> Rapport Larosière, précité, p. 49.

<sup>134</sup> « Le président Barroso propos une union bancaire », Actualités. Commission européenne, 26 juin 2012. [En ligne] [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626\\_speeches\\_2\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626_speeches_2_fr.htm).

marché intérieur. Dans l'exposé des motifs des propositions législatives qu'elle présente en septembre 2012, la Commission pose à titre de principe,

« La création de l'union bancaire ne peut mettre en péril l'unité et l'intégrité du marché unique, qui demeure l'un des succès les plus importants de l'intégration européenne. En fait, l'union bancaire repose sur la réalisation du programme de réforme en cours de la réglementation du marché unique (le «règlement uniforme»). Le marché unique et l'union bancaire sont donc des processus qui se renforcent mutuellement. Aussi, il faut continuer à renforcer le marché unique dans tous les domaines couverts par les propositions de la Commission. »<sup>135</sup>

En octobre 2012, le Conseil européen approuve le principe d'un cadre financier intégré centré sur la zone euro et, est-il précisé, « ouvert dans la mesure du possible à tous les Etats membres qui souhaitent y participer. »<sup>136</sup> L'attribution de nouvelles missions spécifiques à la BCE sur le fondement de l'article 127 § 6 TFUE est retenue. Face aux inquiétudes d'Etats membres n'appartenant pas à la zone euro et non désireux de prendre part à l'union bancaire – le Royaume-Uni en particulier<sup>137</sup>, le Conseil européen appelle à ce que l'égalité de traitement entre les Etats membres selon qu'ils participent ou non au MSU soit garantie et que les dispositifs institutionnels qui seront établis permettent que les processus décisionnels au sein du marché unique ne soient ni discriminatoires ni inefficaces. Cette exigence d'égalité vise les arrangements prévus au sein de la BCE et le fonctionnement de l'Autorité bancaire européenne (ABE)<sup>138</sup>. L'adoption du règlement MSU en octobre 2013<sup>139</sup> s'accompagne d'une modification du règlement du Parlement européen et du Conseil instituant l'ABE<sup>140</sup>. La BCE exerce pleinement ses missions au sein du MSU depuis le 4 novembre 2014.

Le règlement MSU substitue la BCE aux autorités compétentes nationales des Etats membres pour l'application du « règlement uniforme » ('EU Single rulebook') et de leurs règles d'exécution adoptées au niveau de l'Union et des Etats membres en matière d'exigences prudentielles, de protection des déposants et de résolution applicables aux établissements de crédit<sup>141</sup>. La BCE exerce ses missions à l'égard des établissements établis dans les Etats membres participants, à savoir les Etats membres de la zone euro, et dans les Etats membres dont l'autorité compétente a établi une coopération rapprochée avec la BCE<sup>142</sup>. Dans le cadre de ces missions spécifiques, la BCE dispose d'un pouvoir normatif qui s'exprime à travers l'adoption d'orientations, de recommandations, ainsi que de décisions, voire de règlements<sup>143</sup>,

---

<sup>135</sup> Communication de la Commission *Feuille de route pour une union bancaire*. Bruxelles, 12 septembre 2012, COM(2012) 510 final, p. 3 ; également en ce sens : Tressels, T., « The Banking Union and non-Euro area EU Member States ». Dans : Enoch, C., Everaert, L., Tressels, T., et Zhou, J. P., *From Fragmentation to Financial Integration*. Washington, D.C. : FMI, 2013, p. 191.

<sup>136</sup> Conclusions du Conseil européen. Bruxelles, 18-19 octobre 2012. EUCO 156/12, point 6.

<sup>137</sup> Quaglia, L., *The European Union and Global Financial Regulation*. Oxford : Oxford University Press, 2014, p. 175 ; et pour une présentation détaillée des débats : Howarth, D., et Quaglia, L., « Banking Union as Hloy Grail : Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union », *JCMS*, 2013, vol. 51, p. 114-116.

<sup>138</sup> Conclusions du Conseil européen. Bruxelles, précité, point 8.

<sup>139</sup> Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, précité.

<sup>140</sup> Règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013. JO L 287, 29 octobre 2013, p. 5.

<sup>141</sup> Pour le détail des textes composant le 'Single rulebook', voy. le site internet de l'ABE : <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.

<sup>142</sup> Article 2 § 1 du règlement MSU, précité.

<sup>143</sup> Article 4 § 3 du règlement MSU, précité. S'agissant des règlements, la BCE est invitée à ne l'utiliser qu'avec parcimonie pour organiser ou préciser les modalités des missions qui lui sont confiées. Le législateur a entendu éviter une concurrence d'ordre matériel entre la BCE et l'ABE.

doublé d'un pouvoir de sanction administrative<sup>144</sup>. Le règlement MSU lui reconnaît un pouvoir d'enquête et de surveillance direct à l'égard des établissements de crédit<sup>145</sup>. Le pouvoir de surveillance comprend le droit d'attribuer ou de retirer l'agrément bancaire, ainsi que celui d'approuver ou de rejeter l'acquisition d'une participation qualifiée dans tout établissement de crédit situé dans un Etat membre participant. Pour financer ses missions de surveillance microprudentielle, la BCE peut percevoir une redevance de surveillance annuelle auprès desdits établissements<sup>146</sup>.

La situation de la BCE au sein du MSU est distincte de celle rencontrée au sein du CERS, puisqu'il lui faut considérer non pas deux, mais trois catégories de rapports juridiques : ceux avec les Etats membres de la zone euro, ceux avec les Etats membres hors zone euro mais participant au MSU et enfin, ceux avec les Etats membres n'appartenant ni à la zone euro ni au MSU. Notre propos se concentrera sur les deux dernières catégories dans la mesure où elles forment les éléments complexes de l'intégration différenciée pour la BCE. Selon que les Etats membres hors zone euro participent ou non au MSU, les relations de la BCE avec eux auront pour cadre une coopération rapprochée ou une coopération ordinaire.

- *La BCE et la coopération rapprochée*

Depuis le 4 novembre 2014, le MSU est pleinement opérationnel et inclut tous les Etats membres de la zone euro. L'adoption de la monnaie unique par un Etat membre entraîne son *intégration* automatique au MSU<sup>147</sup> et, le cas échéant, la résiliation de la coopération rapprochée. Conformément aux conclusions du Conseil européen d'octobre 2012, une participation au MSU est ménagée pour les Etats membres n'appartenant pas à la zone euro sous la forme d'une coopération rapprochée. Le régime général de ce dispositif d'opt in est défini à l'article 7 du règlement MSU. Les modalités procédurales relatives à la participation, à la suspension et à la résiliation de la coopération rapprochée font l'objet de la décision de la BCE (BCE/2014/5) du 31 janvier 2014<sup>148</sup>. Le fonctionnement de la coopération rapprochée est détaillé dans le règlement (UE) n° 468/2014 de la BCE du 16 avril 2014 (ci-après 'règlement-cadre MSU')<sup>149</sup>.

La coopération rapprochée vise à assimiler les Etats membres hors zone euro aux Etats membres de la zone euro<sup>150</sup>. Le règlement MSU les inclut au sein d'une même catégorie juridique, les Etats membres participants, sitôt qu'ils participent au MSU. La coopération rapprochée fixe le cadre pour l'exercice, par la BCE, de ses missions visées à l'article 4 § 1 et §2 et à l'article 5, en ce qui concerne l'ensemble des établissements de crédit établis sur le territoire de l'Etat membre non participant à la zone euro concerné<sup>151</sup>.

L'assimilation est en trompe l'œil, comme cela ressort de l'inapplication aux Etats membres en coopération rapprochée du dernier paragraphe de l'article 4. Ce paragraphe concerne les pouvoirs réglementaires de la BCE. Ceux-ci demeurent inapplicables aux Etats membres n'appartenant pas à la zone euro en vertu des traités. Le règlement MSU n'y peut rien changer. La BCE est réduite à adresser des

---

<sup>144</sup> Article 18 du règlement MSU, précité.

<sup>145</sup> Article 9 du règlement MSU, précité.

<sup>146</sup> Article 30 du règlement MSU, précité.

<sup>147</sup> BCE, Rapport de convergence 2014. Francfort-sur-le-Main : BCE, mai 2014, p. 5.

<sup>148</sup> Décision de la BCE du 31 janvier 2014 concernant la coopération rapprochée avec les autorités compétentes des Etats membres participants dont la monnaie n'est pas l'euro (BCE/2014/5) (2014/434/UE). JO L 198, 5 juillet 2014, p. 7.

<sup>149</sup> JO L 141, 14 mai 2014, p. 1.

<sup>150</sup> Voy. en particulier les articles 109 et s. du règlement-cadre MSU, précité.

<sup>151</sup> Article 7 § 1 du règlement MSU, précité.



instructions ('instructions' en anglais, 'Anweisungen' en allemand) aux autorités de l'Etat membre participant dont la monnaie n'est pas l'euro<sup>152</sup>. Ces actes sont dépourvus de force contraignante. Partant, la coopération rapprochée tente de trouver dans le droit international un substitut à l'inapplication des pouvoirs réglementaires de la BCE. Il en découle un dispositif complexe ouvrant autant de questions qu'il apporte de réponses.

La coopération rapprochée repose sur une demande d'instauration d'une coopération rapprochée présentée par l'Etat membre intéressé et une décision de la BCE instaurant ladite coopération. Juridiquement, la coopération rapprochée s'analyse comme la succession d'un acte autonormateur<sup>153</sup> de l'Etat comprenant une série d'engagements et d'un acte unilatéral de la BCE sous la forme d'une décision publiée au Journal officiel, par laquelle la BCE prend acte des engagements de l'Etat et confirme l'exercice de ses missions à l'égard des établissements de crédit de celui-ci. Ce dernier s'engage à assurer que ses autorités se conformeront à toutes les instructions, orientations ou demandes émises par la BCE à compter de la date d'instauration de la coopération rapprochée et à adopter la réglementation nationale pertinente pour garantir que les actes juridiques adoptés par la BCE en vertu du règlement MSU soient contraignants et opposables sur son territoire<sup>154</sup>. Dans ce cadre, les actes de la BCE puisent leur force contraignante non pas dans l'ordre juridique de l'Union mais dans la norme nationale qui en régit la réception dans l'ordre juridique interne. Le règlement-cadre MSU est illustratif de cette approche : chaque fois que la BCE souhaite adresser une décision à une entité établie dans un Etat membre en coopération rapprochée, elle doit transmettre les instructions appropriées à l'autorité compétente pour que celle-ci transmette la décision à l'entité<sup>155</sup>. C'est revenir sur la jurisprudence *Commission contre Italie* de 1972<sup>156</sup> et introduire un facteur d'insécurité juridique au nom de l'efficacité de l'action de la BCE. Ceci étant, pour critiquable qu'elle soit, une telle approche n'est pas neuve pour avoir été déjà expérimentée dans le champ de l'UEM. L'orientation de la BCE du 14 juillet 2006 relative à certains préparatifs en vue du basculement à l'euro fiduciaire oblige les BCN de l'Eurosystème à recourir à des dispositifs contractuels avec les futures BCN de l'Eurosystème pour livrer à ces dernières billets et pièces dans la perspective de l'adoption prochaine de la monnaie unique. Ces dispositifs stipulent notamment que les conditions de livraison définies dans les orientations de la BCE seront applicables à la future BCN de l'Eurosystème<sup>157</sup>. Ils sont tolérables en tant qu'ils sont d'une application temporelle très limitée (4 à 5 mois). Dans le cas de l'union bancaire, la participation au MSU d'un Etat membre n'appartenant pas à la zone euro ne crée aucune obligation pour ledit Etat d'accélérer son processus de convergence économique et monétaire en vue de la participation pleine et entière à la monnaie unique<sup>158</sup>.

---

<sup>152</sup> Article 7 § 4 du règlement MSU, précité.

<sup>153</sup> Sur la validité et la portée des actes étatiques autonormateurs, voy. CIJ, *Essais nucléaires*, Rec. 1974, p. 270.

<sup>154</sup> Article 3 de la décision (BCE/2014/5) de la BCE, précité.

<sup>155</sup> Voy. par exemple article 113 du règlement-cadre MSU.

<sup>156</sup> Arrêt de la Cour de justice du 13 juillet 1972, *Commission contre Italie*, aff. 48-71. Rec. 529, spéc. points 6 et 7.

<sup>157</sup> Article 3 § 3 de l'orientation de la BCE du 14 juillet 2006 relative à certains préparatifs en vue du basculement à l'euro fiduciaire et concernant la préalimentation et la sous-préalimentation des billets et pièces en euros hors de la zone euro (BCN/2006/9) (2006/525/CE). JO L 207, 28 juillet 2006, p. 39.

<sup>158</sup> À ce jour (1<sup>er</sup> août 2015), aucune demande d'instauration de coopération rapprochée n'a été présentée ; des contacts informels auraient été pris et viseraient surtout à l'obtention d'information sur les modalités de fonctionnement du MSU. L'inégalité de traitement dont les Etats membres hors la zone euro pâtissent dans le MSU les inviterait à reporter leur participation au MSU une fois qu'est décidée la date à laquelle ils adopteront la monnaie unique. La coopération rapprochée organiserait ainsi une transition des futurs membres de la zone euro vers l'union bancaire et le SMU. Du reste, le temps de traitement d'une demande d'instauration d'une coopération renforce cette perspective. Les Etats sont invités à déposer leur demande au moins cinq mois avant la date à laquelle ils envisagent de participer au MSU (voy. article 2 § 2 de la décision (BCE/2014/5) de

Il est intéressant d'observer l'importante responsabilité reconnue à la BCE dans l'instauration de la coopération rapprochée. Cela est d'autant plus remarquable lorsqu'est opérée une comparaison avec la coopération renforcée de l'article 20 TUE : les précautions procédurales y sont autrement plus nombreuses. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen<sup>159</sup>. Dans le cas de la coopération rapprochée, la BCE reçoit la demande d'instauration, l'évalue et décide. Les autres Etats membres, la Commission et l'ABE se voient seulement notifier la demande de coopération par l'Etat membre intéressé<sup>160</sup>. L'institution francfortoise est aussi seule compétente pour décider de la suspension ou de la résiliation unilatérale de la coopération rapprochée avec un Etat membre ayant manqué à ses engagements. L'Etat membre dispose du droit symétrique de résilier la coopération rapprochée, soit en raison de conséquences sur ses compétences budgétaires, soit en raison d'un conflit de point de vue avec le conseil des gouverneurs de la BCE<sup>161</sup>. La résiliation opérée du chef de l'Etat membre ouvre une période de carence de trois ans pendant laquelle il ne peut demander à réinstaurer une nouvelle coopération ; cette contrainte n'existe pas lorsque la résiliation résulte d'une décision de la BCE, quand bien même il serait reproché à l'Etat un manquement grave à ses engagements au titre du MSU. On peut s'interroger sur l'opportunité de concentrer la responsabilité de la vie et de la mort de la coopération rapprochée dans le chef de la seule BCE, compte tenu des implications de cette coopération au niveau de l'union bancaire toute entière (à savoir, la participation au – ou le retrait du – mécanisme de résolution unique).

L'entrée en vigueur de la coopération rapprochée ouvre un droit de représentation des nouveaux Etats membres participants dans les organes de la BCE établis par le règlement MSU et la législation complémentaire. Ils sont ainsi représentés au sein du conseil de surveillance<sup>162</sup>, du comité de pilotage<sup>163</sup>, du comité de médiation<sup>164</sup> et de la commission administrative de réexamen<sup>165</sup>. Cette participation aux organes n'autorise pas la participation à l'exercice du pouvoir décisionnel au sein de la BCE. Conformément à l'article 282 § 2 du traité FUE, le conseil des gouverneurs et le directoire sont les organes de décision de la BCE. L'article 127 § 6 du traité FUE permet au législateur de confier des missions spécifiques à la BCE : il ne permet pas une modification des responsabilités, des pouvoirs et des procédures concernant les organes de la BCE tels qu'ils sont arrêtés dans les traités<sup>166</sup>. L'article 19 § 3 de la proposition de règlement MSU prévoyait que le conseil des gouverneurs de la BCE puisse déléguer des missions de surveillance clairement définies et le pouvoir décisionnel correspondant au conseil de surveillance. Le règlement MSU écarte

---

la BCE. La décision du Conseil de lever le régime d'abrogation intervient en général en juin/juillet. Voy. également en ce sens : IMF, *Central and Eastern Europe : New Member States (NMS) Policy Forum*, 2014. Washington, D.C. : IMF, 2015, IMF Country Report, n°15/98, p. 41.

<sup>159</sup> Article 329 § 1 TFUE.

<sup>160</sup> Article 7 § 2, a), du règlement MSU, précité.

<sup>161</sup> Article 7 § 6 à 9 du règlement MSU.

<sup>162</sup> Article 26 § 1 du règlement MSU et article 13ter du règlement intérieur de la BCE (décision de la BCE du 19 février 2004 (BCE/2004/2). JO L 80, 18 mars 2004, p. 33 ; modifiée en dernier lieu par la décision BCE/2015/8 de la BCE du 12 février 2015. JO L 114, 5 mai 2015, p. 11).

<sup>163</sup> Article 26 § 10 du règlement MSU, complété par les articles 9 à 12 du règlement intérieur du conseil de surveillance (JO L 182, 21 juin 2014, p. 56).

<sup>164</sup> Article 25 § 5 du règlement MSU et règlement (UE) n° 673/2014 de la BCE du 2 juin 2014 concernant la mise en place d'un comité de médiation et son règlement intérieur (BCE/2014/26). JO L 179, 19 juin 2014, p. 72.

<sup>165</sup> Article 24 règlement MSU, complété par la décision de la BCE du 14 avril 2014 concernant la mise en place d'une commission administrative de réexamen et ses règles de fonctionnement (BCE/2014/16) (2014/360/UE). JO L 175, 14 juin 2014, p. 47.

<sup>166</sup> Voy. la note juridique confidentielle du service juridique du Conseil d'octobre 2012. Reproduite dans : « Leaked legal opinion on eurozone banking union », *Financial Times*. Brussels Blog, 18 octobre 2014.

cette approche et confie au conseil de surveillance la planification et l'exécution des missions confiées à la BCE<sup>167</sup>. De façon complémentaire, le règlement intérieur de la BCE précise qu' « aucune mission du conseil de surveillance prudentielle ne porte atteinte aux compétences des organes de décision de la BCE »<sup>168</sup>. L'ensemble des décisions liées à l'exercice des missions confiées à la BCE en application du règlement MSU demeure la responsabilité du conseil des gouverneurs, un organe dont les Etats membres participants n'appartenant pas à la zone euro sont exclus. En outre, le système de vote retenu au sein des différents organes de la BCE par le règlement MSU (à savoir, la majorité simple) confère une influence particulière aux Etats membres de la zone euro sur le processus décisionnel en raison de leur présence surnuméraire. Comme il a été observé, le règlement MSU crée « a second-class participation »<sup>169</sup>. Cette situation est perçue de manière négative par les Etats membres out et ne contribue pas à ce qu'ils envisagent à court terme leur participation au MSU<sup>170</sup>.

Dans ce contexte, le règlement MSU apporte des garanties sur le terrain des principes et dans le processus de décision – quitte à créer de véritables usines à gaz. Selon le considérant (54) de son préambule, « [l]a BCE est une institution de l'Union *toute entière*. »<sup>171</sup> Toute appropriation de l'institution par une catégorie de membres au regard de leurs intérêts est exclue. En ce sens, la composition des organes du MSU qui comprennent un nombre limité de membres doit se distinguer par un juste équilibre<sup>172</sup>. Aux termes du *Mission Statement* de la BCE, la conduite des missions spécifiques en matière de surveillance microprudentielle doit contribuer « to the safety and soundness of the banking system and the stability of the financial system *within the EU* and each participating Member State. »<sup>173</sup> (nous mettons en italique).

Le règlement définit également un régime spécifique qui garantit un droit d'opposition aux Etats membres participants n'appartenant pas à la zone euro dont les intérêts spécifiques ne seraient pas dûment considérés au sein du processus décisionnel du MSU.

Dans une première hypothèse, un Etat membre participant n'appartenant pas à la zone euro n'est pas d'accord avec un projet de décision du conseil de surveillance. Le désaccord motivé est transmis au conseil des gouverneurs qui peut soit approuver le projet de décision, soit le rejeter s'il se range aux arguments de l'Etat concerné. Dans les deux cas, il doit expliquer par écrit sa décision. En cas de désaccord profond, l'Etat membre peut demander à la BCE la résiliation de la coopération rapprochée avec effet immédiat<sup>174</sup>. Aucune coopération ne pourra être rétablie à la demande de l'Etat avant un délai de 3 ans, ce qui fait de la résiliation une arme à n'utiliser que dans des « cas exceptionnels »<sup>175</sup>, tels que le retrait de

---

<sup>167</sup> Article 26 § 1 du règlement MSU.

<sup>168</sup> Article 13bis du règlement intérieur de la BCE, précité.

<sup>169</sup> Tröger, T., *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation ?* Goethe University, Center of Excellence SAFE, Working Paper Series, n°27, p. 39 et s.

<sup>170</sup> *Idem*. Pour autant, le législateur invite les Etats membres à demander rapidement l'instauration de coopération rapprochée (voy. considérant (42) du préambule du règlement MSU).

<sup>171</sup> Considérant (54) du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil, précité.

<sup>172</sup> Article 26 § 10 du règlement MSU pour le comité de pilotage ; article 4 § 4 du règlement (UE) n°673/2014 de la BCE pour le comité de médiation ; article 4 § 1 de la décision (BCE/2014/16) de la BCE pour la commission administrative de réexamen.

<sup>173</sup> BCE, ECB Mission. [En ligne] <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/ecb-mission/html/index.en.html>. Source consultée le 15 juillet 2015.

<sup>174</sup> Article 26 § 8, en liaison avec l'article 7 § 8 du règlement MSU, précité ; complétés l'article 13octies-3 du règlement intérieur du conseil de surveillance, précité.

<sup>175</sup> Considérant (43) du préambule du règlement MSU, précité.

l'agrément bancaire d'un établissement bancaire national important, peut-on imaginer.

Dans une seconde hypothèse, l'Etat membre est d'accord avec le projet de décision du conseil de surveillance et en désaccord avec l'objection soulevée par le conseil des gouverneurs à l'égard de ce projet. Le conseil des gouverneurs dispose de 30 jours pour confirmer son objection ou la retirer en indiquant ses motifs. Au cas où l'objection est maintenue, le règlement MSU permet à l'Etat membre de faire un opt-out : « coup de canif » sérieux dans la coopération rapprochée, cet opt-out lui permet de ne pas appliquer la décision qui pourra découler d'un projet de décision modifiée par le conseil de surveillance<sup>176</sup>. L'unité et l'efficacité de la surveillance microprudentielle assurée par la BCE peut s'en trouver profondément affectée. Selon l'importance de l'opt-out, la BCE peut décider de suspendre ou de résilier la coopération rapprochée ; elle prend en considération les éventuelles mesures de substitution à la décision du conseil des gouverneurs qui sont prises par l'Etat membre en cause. L'intérêt d'une telle sanction peut être discuté, puisqu'elle a pour effet de redonner sa liberté à un Etat qui l'a déjà récupérée en exerçant un droit d'opt-out que lui confère le règlement MSU lui-même !

Dans l'analyse qu'elle fait de l'union bancaire, Eilis Ferran conclut s'agissant de ce dispositif,

« This structure, and other safeguards in the SSM Regulation, appear to go as far as it is legally possible to place euro and non-euro Member States on an equal footing with respect to governance arrangements and whilst the outcome is not ideal for non-euro participating Member States, it is expedient »<sup>177</sup>. Nous souscrivons pleinement à ses propos. L'abandon par les Etats membres n'appartenant pas à la zone euro de l'exercice individuel de leur compétence en matière de surveillance microprudentielle n'est pas compensé par le gain d'un exercice collectif de cette compétence à l'échelon européen. Au-delà, les procédures de l'article 7 du règlement MSU garantissent en tant que « mediation channels »<sup>178</sup> l'échange, l'expression des préoccupations, mais ne constituent qu'un pâle succédané au principe de l'égalité de traitement. Cette situation explique en partie le peu d'entrain des Etats membres hors zone euro pour participer au MSU<sup>179</sup>. Reste alors à déterminer les relations entre la BCE et les Etats membres non participants au MSU.

- *La BCE et la coopération ordinaire*

La coopération et l'échange d'informations entre le SMU et les autorités compétentes ou de surveillance prudentielle des Etats membres non participants est déterminante pour garantir une surveillance efficace des établissements de crédit transnationaux à l'échelle de l'Union toute entière. En tant qu'autorité compétente substituée aux autorités nationales des Etats membres participants, la BCE est soumise à une série

---

<sup>176</sup> Article 26 § 8, en liaison avec l'article 7 § 7 du règlement MSU, précité ; complété par l'article 13octies-4 du règlement intérieur du conseil de surveillance, précité.

<sup>177</sup> Ferran, E., *European Banking Union and the EU Single Financial Market : More Differentiated Integration, or Disintegration ?* University of Cambridge, Faculty of Law. Research Paper n°29/2014, août 2014, p. 17. [En ligne] Disponible à l'adresse suivante : <http://ssrn.com/abstract=2426580>.

<sup>178</sup> Goyal, R., et alii, *A Banking Union for the Euro Area*. IMF Staff Discussion Note, SDN/13/01, February 2013, p. 28.

<sup>179</sup> Pour une prise de position ferme et claire sur l'absence d'intérêt du MSU pour les Etats membres n'appartenant pas à la zone euro, voy. la position du gouverneur de la Banque centrale nationale de la République tchèque, Miroslav Singer, exprimée lors du 19th Dubrovnik Economic Conference, Dubrovnik, 13 June 2013. [Online] Available at : [www.hnb.hr/dub-konf/19-konferencija/panel\\_singer.ppt](http://www.hnb.hr/dub-konf/19-konferencija/panel_singer.ppt) ; et pour une étude complète des avantages/inconvénients de la participation ou non-participation au SMU, voy. : Ministry of Finance of the Czech Republic, in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs, the Office of the Government and the Czech National Bank, *Impact study of participation or non-participation of the Czech Republic in the Banking Union*. Praha : Ministry of Finance of the Czech Republic, February 2015.

d'obligations en matière de coopération et d'échange d'informations que ce soit au sein du CERS, de l'ABE ou des collèges d'autorités de surveillance. Ainsi que le relève l'ABE, ces collèges conservent une importance centrale malgré le SMU car ils permettent le partage d'informations entre les Etats membres du SMU, ceux qui n'y participent pas et l'ABE, sur la situation globale des groupes transnationaux ; ils favorisent la convergence des approches sur l'application de la réglementation prudentielle aux différentes entités du groupe ; et ils permettent de coordonner les actions de surveillance, notamment dans le cadre du contrôle sur place<sup>180</sup>.

De façon complémentaire, le règlement MSU retient que la BCE et les autorités compétentes des Etats membres non participants concluent un protocole d'accord ('Memorandum of Understanding') qui décrit en termes généraux la manière dont ils coopéreront dans l'exécution de leurs missions de surveillance des établissements de crédit. La BCE est invitée à conclure des protocoles d'accord sur une base individuelle avec l'autorité compétente de chaque Etat membre non participant lorsqu'il y est établi au moins un établissement de crédit d'importance systémique au niveau mondial<sup>181</sup>.

Enfin, le législateur européen a jugé nécessaire de réviser le processus décisionnel de l'ABE afin d'éviter que les Etats membres participants au MSU ne puissent influencer de façon excessive cette autorité. Le risque serait alors que l'ABE exerce ses missions au regard des intérêts de la zone euro et non plus de ceux de l'Union toute entière. Il pourrait en résulter un dysfonctionnement du marché intérieur et une rupture de l'égalité entre Etats membres<sup>182</sup>. La protection des intérêts des Etats membres non participants au MSU s'opère d'une double façon. D'une part, les décisions du conseil des autorités de surveillance en matière d'allégation de violation du droit de l'Union par une autorité compétente ou de différends entre autorités compétentes dans des situations transfrontalières font dorénavant l'objet d'une discussion et d'une préparation par des groupes d'experts indépendants *ad hoc*<sup>183</sup>. D'autre part, les modalités de vote au sein du conseil des autorités de surveillance sont modifiées de telle sorte qu'une décision exige une double majorité pour son adoption : la majorité simple ou qualifiée de tous les votants, incluant au moins la majorité simple des membres issus d'autorités compétentes d'Etats membres participants et au moins la majorité simple des membres issus d'autorités compétentes d'Etats membres non participants<sup>184</sup>.

\*

Un éditorial de la *Revue du Marché commun* annonçait en 1984 : « L'Europe à deux vitesses : ni voie royale, ni fausse route »<sup>185</sup>. Au regard des expédients juridiques utilisés pour gérer un traitement égal entre les Etats membres, conserver l'unité et l'intégration du marché intérieur et garantir l'efficacité de l'action de la BCE, la validité de la deuxième branche de l'alternative n'est pas sans susciter la perplexité, 30 ans après son énoncé. Dans les *Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*, l'ancien secrétaire général de la Commission, Emile Noël, relevait, s'agissant de l'intégration différenciée, qu'« il ne s'agit pas d'une panacée, mais d'un palliatif imparfait des

<sup>180</sup> Article 116 de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013. JO L 176, 27 juin 2013 ; articles 8 à 10 du règlement-cadre MSU, précité

<sup>181</sup> Article 3 § 6 du règlement MSU, précité.

<sup>182</sup> Voy. considérant (10) du préambule du règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010. JO L 287, 29 octobre 2013, p. 5. Nous remarquerons que près d'un tiers des considérants du préambule contient une référence à l'égalité de traitement, la non-discrimination ou l'équilibre géographique.

<sup>183</sup> Nouvel article 41 § 1bis du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, précité.

<sup>184</sup> Nouvel article 44 § 1 du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, précité.

<sup>185</sup> *Revue du Marché commun*, 1984, n°278.

Communautés en attendant des réformes plus profondes. »<sup>186</sup> Une série de réformes sont aujourd'hui proposées aux responsables politiques européens, dont celles contenues dans le rapport des Cinq présidents de juin 2015. Sitôt la crise des dettes grecques soldée, peut-être conviendrait-il de sortir de l'ornière actuelle entre le désir d'intégration renforcée et l'inaboutissement de l'intégration différenciée. La crise n'est-elle pas propice aux remises en cause ? En introduisant « une rupture avec un passé qui ne fournirait plus les ressources pour penser notre présent »<sup>187</sup>, elle nous donne les clés pour nous orienter dans l'avenir, rappelle Hannah Arendt.

---

<sup>186</sup> Noël E., « Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés européennes ». Dans *Etudes de droit des Communautés européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*. Paris : Pédone, 1984, p. 353.

<sup>187</sup> Arendt, H. *La crise de la culture : huit exercices de pensée politique*. Paris : Gallimard, 1995. 382 p.



College of Europe  
Collège d'Europe



European Legal Studies  
Etudes Européennes Juridiques

## RESEARCH PAPERS IN LAW

1/2003, Dominik Hanf et Tristan Baumé, “Vers une clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats Membres? Une analyse du projet d'articles du Présidium de la Convention”.

2/2003, Dominik Hanf, “Der Prozess der europäischen Integration in Belgien. Voraussetzung und Rahmen der Föderalisierung eines ehemaligen Einheitsstaats”.

3/2003, Dominik Hanf, “Talking with the “pouvoir constituant” in times of constitutional reform: The European Court of Justice on Private Applicants’ Access to Justice”.

4/2003, Horst Dippel, “Conventions in Comparative Constitutional Law”.

5/2003, Ludwig Krämer, “Access to Environmental Information in an Open European Society - Directive 2003/4”.

6/2003, Ludwig Krämer, “Überlegungen zu Ressourceneffizienz und Recycling”.

7/2003, Ludwig Krämer, “The Genesis of EC Environmental Principles”.

8/2003, Takis Tridimas, “The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?”.

1/2004, Dominik Hanf et Pablo Dengler, “Accords d'association”.

2/2004, David Mamane, “Reform der EU-Wettbewerbsregeln für Technologietransfer-Verträge: Einfahrt in den sicheren Hafen?”.

3/2004, Donald Slater and Denis Waelbroeck, “Meeting Competition : Why it is not an Abuse under Article 82”.

4/2004, Jacques Bourgeois and Tristan Baumé, “Decentralisation of EC Competition Law Enforcement and General Principles of Community Law”.

5/2004, Rostane Mehdi, “Brèves observations sur la consécration constitutionnelle d'un droit de retrait volontaire”.

1/2005, Jacques Pelkmans, “Subsidiarity between Law and Economics”.

2/2005, Koen Lenaerts, “The Future Organisation of the European Courts”.

3/2005, John A.E. Vervaele, “The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration”.

4/2005, Christine Reh and Bruno Scholl, “The Convention on the Future of Europe: Extended Working Group or Constitutional Assembly?”

5/2005, John A.E. Vervaele, "European Criminal Law and General Principles of Union Law".

6/2005, Dieter Mahncke, "From Structure to Substance: Has the Constitutional Treaty improved the Chances for a Common Foreign and Security Policy?".

1/2006, Dominik Hanf, "Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne".

2/2006, Vassilis Hatzopoulos, Thien Uyen Do, "The Case Law of the ECJ concerning the Free Provision of Services : 2000 – 2005".

3/2006, Dominik Hanf, "Réformes institutionnelles sans révision du traité?", (document de discussion).

4/2006, Elise Muir, "Enhancing the effects of EC law on national labour markets, the Mangold case".

5/2006, Vassilis Hatzopoulos, "Why the Open Method of Coordination (OMC) is bad for you: a letter to the EU".

6/2006, Vassilis Hatzopoulos, "The EU essential facilities doctrine".

7/2006, Pablo Ibáñez Colomo, "Saving the Monopsony: Exclusivity, Innovation and Market Power in the Media Sector".

1/2007, Pablo Ibáñez Colomo, "The Italian Merck Case".

2/2007, Imelda Maher, "Exploitative Abuses: Which Competition Policy, Which Public Policy?".

3/2007, Vassilis Hatzopoulos, "With or without you... judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice?".

4/2007, Matteo Pierangelo Negrinotti, "The AstraZeneca Case".

5/2007, Vassilis Hatzopoulos, "Que reste-t-il de la directive sur les services?".

6/2007, Vassilis Hatzopoulos, "Legal Aspects in Establishing the Internal Market for services".

7/2007, Vassilis Hatzopoulos, "Current Problems of Social Europe".

1/2008, Vassilis Hatzopoulos, "Public Procurement and State Aid in National Healthcare Systems".

2/2008, Vassilis Hatzopoulos, "Casual but Smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ) after the Lisbon Treaty".

3/2008, Takis Tridimas and José A. Gutiérrez-Fons, "EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress?".

4/2008, Ludwig Krämer, "Environmental judgments by the Court of Justice and their duration".



5/2008, Donald Slater, Sébastien Thomas and Denis Waelbroeck, "Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform?".

1/2009, Inge Govaere, "The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order".

2/2009, Vassilis Hatzopoulos, "Le principe de reconnaissance muTEUlle dans la libre prestation de services".

3/2009, Dominik Hanf, "L'encadrement constitutionnel de l'appartenance de l'Allemagne à l'Union européenne. L'apport de l'arrêt « Lisbonne » de la Cour constitutionnelle fédérale".

1/2010, Vassilis Hatzopoulos, "Liberalising trade in services: creating new migration opportunities?"

2/2010, Vassilis Hatzopoulos & Hélène Stergiou, "Public Procurement Law and Health care: From Theory to Practice"

3/2010, Dominik Hanf, "Vers une précision de la *Europarechtsfreundlichkeit* de la Loi fondamentale - L'apport de l'arrêt « rétention des données » et de la décision « Honeywell » du BVerfG"

1/2011, Nicoleta Tuominen, "Patenting Strategies of the EU Pharmaceutical Industry – Crossroad between Patent Law and Competition Policy"

2/2011, Dominik Hanf, "The ENP in the light of the new "neighbourhood clause" (Article 8 TEU)"

3/2011, Slawomir Bryska, "In-house lawyers of NRAs may not represent their clients before the European Court of Justice - A case note on UKE (2011)"

4/2011, Ann Fromont et Christophe Verdure, "La consécration du critère de l'« accès au marché » au sein de la libre circulation des marchandises : mythe ou réalité ?"

5/2011, Luca Schicho, "Legal privilege for in-house lawyers in the light of AKZO: a matter of law or policy?"

6/2011, Vassilis Hatzopoulos, "The concept of 'economic activity' in the EU Treaty: From ideological dead-ends to workable judicial concepts"

1/2012, Koen Lenaerts, "The European Court of Justice and Process-oriented Review"

2/2012, Luca Schicho, "Member State BITs after the Treaty of Lisbon: Solid Foundation or First Victims of EU Investment Policy?"

3/2012, Jenő Czuczai, "The autonomy of the EU legal order and the law-making activities of international organizations. Some examples regarding the Council most recent practice"

4/2012, Ben Smulders and Katharina Eisele, "Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon"

5/2012, Christian Calliess, "The Future of the Eurozone and the Role of the German Constitutional Court"

1/2013, Vassilis Hatzopoulos, "La justification des atteintes aux libertés de circulation : cadre méthodologique et spécificités matérielles"

2/2013, George Arestis, "Fundamental rights in the EU: three years after Lisbon, the Luxembourg perspective"

3/2013, George Nicolaou, "The Strasbourg View on the Charter of Fundamental Rights"

4/2013, Jean Sentenac, "L'autorisation inconditionnelle en phase II - De l'imperfection du règlement 139/2004"

5/2013, Vassilis Hatzopoulos, "Authorisations under EU internal market rules"

6/2013, Pablo González Pérez, "Le contrôle européen des concentrations et les leçons à tirer de la crise financière et économique"

7/2013, Michal Bobek & David Kosař, "Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe"

8/2013, Pablo González de Zárate Catón, "Disclosure of Leniency Materials: A Bridge between Public and Private Enforcement of Antitrust Law"

9/2013, Gianni Lo Schiavo, "The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case. Case C-370/12, Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and The Attorney General, [2012] not yet reported"

1/2014, Ramses A. Wessel and Steven Blockmans, "The Legal Status and Influence of Decisions of International Organizations and other Bodies in the European Union"

2/2014, Michal Bobek, "The Court of Justice of the European Union"

3/2014, Michal Bobek, "Judicial Selection, Lay Participation, and Judicial Culture in the Czech Republic: A Study in a Central European (Non)Transformation"

1/2015, Frédéric Allemand, "La Banque centrale européenne et la nouvelle gouvernance économique européenne : le défi de l'intégration différenciée"