

LA BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG

Étienne de Lhoneux
Secrétaire général

Onenne Partsch, Isabelle Schmit, Elisabeth Simoes Lopes
Juristes auprès de la Banque centrale du Luxembourg

Les auteurs assument personnellement la responsabilité de cet article; ils ne peuvent en aucun cas engager la Banque centrale du Luxembourg.

Introduction	75
Titre 1: La création de la Banque centrale du Luxembourg	75
CHAPITRE 1: De l'association monétaire à l'Union monétaire.....	75
CHAPITRE 2: Une loi organique en deux temps.....	78
Titre 2: L'organisation de la Banque centrale	79
CHAPITRE 1: Un établissement public indépendant.....	79
Section 1. L'indépendance institutionnelle.....	79
Section 2. L'indépendance personnelle	80
Section 3. L'indépendance fonctionnelle.....	80
Section 4. L'indépendance financière.....	80
CHAPITRE 2: La participation à l'Eurosystème.....	82
CHAPITRE 3: Les organes de décision.....	84
CHAPITRE 4: Le régime des agents.....	85
Titre 3: Les missions de la Banque centrale	87
CHAPITRE 1: Les opérations de politique monétaire	87
Section 1. Les contreparties éligibles.....	88

Section 2. Les opérations d' <i>open market</i>	89
Section 3. Les facilités permanentes	90
Section 4. Les réserves obligatoires	90
Section 5. Les garanties appropriées	91
CHAPITRE 2: La gestion des réserves et les opérations externes	92
CHAPITRE 3: La contribution aux systèmes de paiement	93
CHAPITRE 4: Les statistiques	94
Section 1. Le <i>reporting</i> direct à la BCE.....	95
Section 2. Le <i>reporting</i> indirect	97
Section 3. La coopération avec les instituts publics de statistiques	98
Section 4. L'organisation des statistiques en matière de balance des paiements au Luxembourg.....	98
Section 5. La mise à disposition des statistiques	99
CHAPITRE 5: L'émission des billets et la gestion des signes monétaires	100
CHAPITRE 6: La contribution au contrôle prudentiel et à la stabilité financière.....	101
CHAPITRE 7: La mission consultative.....	103
CHAPITRE 8: Les missions nationales.....	104
Titre 4: Le cadre juridique de l'action de la Banque centrale	104
CHAPITRE 1: Le pouvoir réglementaire et le pouvoir de sanction	104
Section 1. Le pouvoir réglementaire au sein de l'Eurosystème	104
Section 2. Le pouvoir de sanction	107
CHAPITRE 2: Les privilèges et immunités	109
Section 1. Le régime TVA applicable à la Banque centrale du Luxembourg	109
Section 2. Le privilège de la Banque centrale du Luxembourg sur les avoirs de ses débiteurs	110
Section 3. Le régime d'immunité d'exécution.....	110
CHAPITRE 3: Le régime juridique des billets	111
CHAPITRE 4: Le secret professionnel.....	112
Conclusion.....	113
Repères bibliographiques	113

Introduction

2-1. La Banque centrale du Luxembourg est créée en même temps que la Banque centrale européenne le 1^{er} juin 1998. Dès l'origine, elle a la double qualité d'établissement public national et de partie intégrante du Système européen de banques centrales, soumis respectivement aux dispositions de sa loi organique et à celles du Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après désigné *le Protocole*), annexé au traité sur l'Union européenne¹. L'organisation et les missions de cette nouvelle institution relèvent du droit bancaire et financier public au Luxembourg, et donc de l'objet de la présente publication.

TITRE 1

La création de la Banque centrale du Luxembourg

CHAPITRE 1

De l'association monétaire à l'Union monétaire

2-2. Pendant près de quatre-vingts ans, l'association monétaire entre le Luxembourg et la Belgique fit partie intégrante² de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), conclue entre les deux pays par un traité de 1921. L'association monétaire fut une construction originale et pragmatique. Malgré le caractère antérieur des dispositions de l'UEBL, il n'y a pas de conflit possible entre les dispositions du traité UEBL et celles du traité sur l'Union européenne, vu la primauté de celui-ci. Ceci est précisé par une disposition du traité³.

¹ Fait à Maastricht, le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

² L'association monétaire obéit aux dispositions du Protocole d'association monétaire conclu entre la Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg en 1935. En 1963, puis en 1981, une nouvelle version de ce protocole fut convenue et complétée par un protocole d'exécution ainsi qu'un protocole de signature. La Convention UEBL reste en vigueur pour des périodes successives de dix ans, après la première période de cinquante ans. Conclue en 1921, elle a été reconduite une nouvelle fois pour dix ans, en 2002, moyennant modification de certaines de ses dispositions.

³ L'article 306 du traité CEE se lit comme suit: « Les dispositions du traité ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints par l'application du présent traité. » Le traité prend acte d'une forme de coopération bilatérale décidée librement par deux membres. La règle est conforme au droit des États de coopérer entre eux à l'intérieur de l'Union, spécialement s'il s'agit d'anticiper sur le développement de l'Union. L'UEBL et le Benelux peuvent aller au-delà et prévoir un degré d'intégration plus poussé que celui obtenu au niveau européen, mais ne peuvent contenir d'obstacle au progrès de l'intégration communautaire.

Contrairement à l'Union monétaire européenne qui implique le transfert irrévocable par les deux États de leur souveraineté et la participation de leur banques centrales respectives au nouveau dispositif institutionnel communautaire, l'association ne comportait qu'un régime limité de coordination, conçu comme temporaire, de deux souverainetés monétaires.

2-3. Les éléments constitutifs de cette association comportaient les points suivants :

- **Le cours légal au Grand-Duché octroyé aux signes monétaires belges**

Le Luxembourg accordait cours légal⁴ non seulement à ses propres signes monétaires – émis par l'Institut monétaire luxembourgeois et, pour un solde limité, par la Banque internationale à Luxembourg –, mais aussi aux signes monétaires belges⁵. Ce cours légal avait pour contrepartie financière le paiement à l'État luxembourgeois d'une partie des revenus de seigneurage dont bénéficiait l'État belge à l'égard de la Banque nationale de Belgique.

- **Le commun accord en matière de politique de change**

Le franc luxembourgeois était, en vertu d'une disposition réglementaire luxembourgeoise, dans une relation de parité fixe avec le franc belge. Les deux monnaies participaient au Système monétaire européen de 1979 à 1998. Les modifications de cours pivot nécessitaient un commun accord⁶. Une disposition du droit luxembourgeois assurait la parité fixe entre le franc luxembourgeois et le

⁴ Le concept n'est pas clairement défini. Selon R. Link, *Histoire juridique du franc et du franc luxembourgeois* (publication de l'Institut monétaire luxembourgeois n° 4, juillet 1995, p. 77 et s.), « le cours légal est une notion à composantes multiples et signifie que :

– la valeur de la créance est représentée par le signe correspondant à la définition légale de l'unité monétaire ;

– la loi, en vertu du cours légal, garantit la valeur de la créance incorporée ;

– le public est, en vertu de la loi, sous la menace d'une sanction pénale au Luxembourg, obligé d'accepter pour la valeur nominale les signes monétaires pourvus du cours légal ;

– dans sa relation avec l'émetteur du signe, il existe pour le porteur d'un signe à cours légal une garantie de remboursement soit sous forme de métal précieux (du temps bien ancien de la convertibilité), soit sous forme d'échange contre un autre signe à cours légal. Ce droit est limité dans le temps par la notion « de cours forcé ». Le cours légal peut être limité par une force libératoire restreinte pour les signes monétaires, en particulier, les pièces ».

⁵ La doctrine n'est pas tellement abondante sur cette association monétaire, mais on peut utilement se référer à J. GUILL, « L'Institut monétaire luxembourgeois. Une banque centrale en devenir », in *Innovation-Intégration, Mélanges pour P. Werner*, Éditions Saint-Paul, Luxembourg, 1993, p. 77-82 ; J. GUILL, *Le statut et l'organisation monétaires actuels du Grand-Duché de Luxembourg*, série Études Institut monétaire luxembourgeois, n° 1, juin 1987.

⁶ Ce qui a donné parfois lieu à des tensions ; ainsi lors de la dévaluation demandée pour le franc belge en février 1982, et décidée de commun accord entre les ministres au niveau européen, sans concertation bilatérale préalable.

franc belge. Ceci impliquait que l'intervention de la Banque nationale de Belgique dans le cadre du SME sur le marché des changes, profitait aux deux monnaies à la fois⁷.

- **La compatibilité des politiques monétaires**

Ce principe fut assez facilement respecté dans la mesure où, malgré la constitution de l'Institut monétaire luxembourgeois par une loi de juin 1983, l'État luxembourgeois ne s'est pas engagé dans la conduite d'une politique monétaire nationale. Les opérations de politique monétaire de la Banque nationale de Belgique étaient accessibles sur un pied d'égalité aux opérateurs des deux États⁸.

- **Un système commun de contrôle des changes**

La réglementation du change, mise en œuvre de manière identique dans les deux pays dès 1944, fut transformée ultérieurement en un système de collecte de statistiques pour la balance des paiements à l'intervention de l'Institut belgo-luxembourgeois du change⁹. Un aménagement progressif du dispositif fut mis en place tenant compte des conditions d'introduction de l'euro¹⁰. Par nature, l'Union monétaire implique un niveau d'intégration excédant la coopération acquise dans l'ancienne association monétaire qui maintenait la souveraineté monétaire de chacun des deux États. Le passage de l'association à l'Union fut réalisé progressivement en vertu d'accords conclus entre les autorités monétaires et entre les gouvernements. Il n'y a pas eu d'abrogation formelle du dispositif, devenu caduc fin 2002.

⁷ L'IML n'avait pas de réserves de change d'un montant significatif.

⁸ La Banque nationale de Belgique, en vertu du Protocole d'association monétaire de 1935, avait ouvert un siège à Luxembourg l'année suivante. La succursale fut fermée le 31 décembre 1998. Les conditions de reprise de ces activités par la Banque centrale du Luxembourg ont fait l'objet de dispositions convenues, respectivement au niveau gouvernemental et par la voie d'accords directs entre les deux banques centrales.

⁹ Une réglementation identique était prise dans les deux États ; l'IBLC, à l'intervention de son conseil, comportant des représentants des deux pays, prenait des règlements obligatoires dans les deux États, moyennant tutelle des deux gouvernements. L'IBLC a été dissous à la fin de 2002.

¹⁰ L'accord intergouvernemental du 23 novembre 1998, sur une interprétation commune des protocoles régissant l'association monétaire entre la Belgique et le Luxembourg à partir du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, a fait l'objet d'une approbation parlementaire en Belgique et d'une publication dans les deux États (*Mémorial* série A du 28 décembre 1998, p. 3010). Cet accord est complété par un protocole d'exécution signé par les ministres des Finances des deux États et publié de la même manière.

CHAPITRE 2

Une loi organique en deux temps

2-4. La création de la Banque centrale du Luxembourg s'impose depuis que l'article 1.2 du Protocole prévoit que « l'Institut monétaire luxembourgeois est la Banque centrale du Luxembourg ». L'Institut monétaire luxembourgeois (IML) a été créé, avec effet au 1^{er} juin 1983¹¹. La loi du 22 avril 1998 vise à assurer la transformation de ce qui était une autorité monétaire virtuelle en une banque centrale effective¹².

Les rapports de convergence, adoptés respectivement par la Commission européenne et l'Institut monétaire européen¹³, prédécesseur de la Banque centrale européenne, avaient relevé certaines insuffisances du texte par rapport aux exigences d'indépendance imposées en vertu du traité et du Protocole aux banques centrales nationales. Le législateur a par conséquent dû procéder à des adaptations et une refonte de la loi organique par la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (ci-après désignée *la loi organique*)¹⁴.

Cette loi vise aussi à assurer la mise en conformité des anciennes dispositions nationales réglant le statut monétaire du Grand-Duché. Elle enlève aux billets émis par la Banque internationale à Luxembourg (BIL) le statut de cours légal. Par une autre loi datée du 23 décembre 1998, est créée la Commission de surveillance du secteur financier. Le législateur tranche ainsi une question très discutée en se prononçant pour la séparation des fonctions monétaires et de celles du contrôle du secteur financier¹⁵. Depuis lors, la question de la coopération entre la Banque centrale du Luxembourg et la Commission de surveillance du secteur financier est une question ouverte.

¹¹ Il avait repris les compétences antérieurement confiées au Commissariat au contrôle des banques, créé en 1945.

¹² Loi du 22 avril 1998 portant modification des lois relatives à l'Institut monétaire luxembourgeois et aux statuts monétaires du Grand-Duché de Luxembourg (*Mémorial A* du 1^{er} mai 1998). Cette loi entre en vigueur le 1^{er} juin 1998, date d'institution du SEBC. Elle résulte pour l'essentiel d'un ancien projet de loi déposé par le gouvernement en 1993 (projet de loi n° 4070 portant modification des lois relatives à l'Institut monétaire luxembourgeois et à l'Institut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg).

¹³ Créé dans le courant de la seconde phase de l'Union économique et monétaire pour la préparation de la troisième phase.

¹⁴ Cette loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 1999.

¹⁵ Dans sa prise de position du 6 novembre 1998, la BCL a rappelé que selon l'IME, l'article 105.5 du traité impose au SEBC et aux BCN de contribuer à la surveillance et à la stabilité du système financier. Cette contribution ne peut se réaliser que si des relations constructives existent entre le SEBC et les autorités de surveillance nationales. Depuis lors, la BCE a confirmé à plusieurs reprises cette position relative au rôle de la Banque centrale au bénéfice du contrôle prudentiel et de la stabilité financière.

TITRE 2

L'organisation de la Banque centrale

CHAPITRE 1

Un établissement public indépendant

2-5. « La Banque centrale est un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière » (article 3, § 1^{er}, de la loi organique). Créée par la loi, elle est donc un service public chargé de la réalisation des missions d'intérêt général qui lui incombent en vertu de la loi elle-même ou de sa participation au SEBC. L'octroi de l'autonomie financière complète le régime d'indépendance de la Banque centrale directement acquis de par sa participation au SEBC.

Le concept d'établissement public indépendant est novateur en droit luxembourgeois. Traditionnellement, les services publics sont créés par la loi et placés sous la maîtrise et le contrôle, notamment financier, de l'État. Il n'en va pas de même de la Banque centrale dont le régime d'indépendance est le résultat d'un ensemble de dispositions qui expriment quatre volets de cette indépendance.

SECTION 1

L'indépendance institutionnelle

2-6. La personnalité légale dont bénéficie la Banque centrale lui permet d'agir dans l'ordre interne ainsi que dans le domaine des relations extérieures. L'affirmation de la personnalité est moins conclusive que l'exercice qui en est fait. L'indépendance est incompatible avec tout procédé de tutelle de la part d'un pouvoir politique. Par contre, l'indépendance a pour prix la responsabilité dans ses deux aspects de *responsibility* et d'*accountability*. La Banque centrale a son double encadrement au plan communautaire et au plan national. Le contrôle juridictionnel de ses actes correspond à celui d'un établissement public.

On observe que les rapports avec le Parlement ne font l'objet que d'une mention aux articles 16 et 30 de la loi organique, visant la transmission à la Chambre des députés en même temps qu'au gouvernement du budget, des comptes et des rapports de la Banque et du réviseur¹⁶. L'indépendance implique que la Banque centrale décide elle-même des conditions d'exécution de ses missions à l'intervention de ses organes décisionnels.

¹⁶ Cette situation peut étonner lorsqu'elle est comparée au régime de coopération institué entre la BCE et le Parlement européen.

SECTION 2

L'indépendance personnelle

2-7. Si les membres de la direction ont la qualité de fonctionnaires en ce qui concerne leur statut, leur traitement et leur régime de pension, ils sont protégés en cas de non-renouvellement ou de révocation de leur mandat¹⁷. Le directeur général a, du fait de cette nomination, la qualité de membre du conseil des gouverneurs et de gouverneur de banque centrale nationale. En tant que tel, il ne peut être relevé de ses fonctions que s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à leur exercice ou s'il a commis une faute grave. L'article 14.2 du Protocole organise un recours à cet égard devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Ce régime est complété par l'adoption volontaire d'un code éthique au niveau des membres du conseil des gouverneurs. Quant aux incompatibilités, elles sont régies par le droit de la fonction publique.

La mission du directeur général en tant que membre du conseil des gouverneurs est assumée en pleine indépendance. Il n'est pas le représentant de sa banque d'origine et ne peut recevoir d'instructions des organes de celle-ci.

SECTION 3

L'indépendance fonctionnelle

2-8. La rédaction très rigoureuse de la disposition communautaire, reprise à l'article 5 de la loi organique, exclut toute injonction ou influence. Elle ne s'oppose évidemment pas à l'établissement d'un dialogue institutionnel. La Banque centrale anime les débats publics dans sa sphère d'intérêt où elle noue dialogues et discussions avec les autorités, la presse ou le public intéressé. Son indépendance exclut la complaisance, mais n'est pas un devoir de résistance. Le dialogue entre l'autorité monétaire et l'autorité économique au niveau national dérive des missions mêmes de l'Eurosystème qui contribue à un *Policy mix* adéquat, garantissant une stabilité monétaire et, de ce fait, un soutien aux politiques nationales visant le développement.

SECTION 4

L'indépendance financière

2-9. Le traité supprime l'ancienne fonction dévolue aux banques centrales de servir de banquier de l'État, mais elle généralise sa fonction de *banque des banques*. La prohibition du financement monétaire des pouvoirs publics est

¹⁷ Article 12.7 de la loi organique.

édicte en termes très sévères par le traité, ce qui est rappelé par l'article 24 de la loi organique de la Banque¹⁸. De même, l'interdiction de relations privilégiées avec le secteur public au sens large dérive directement de l'article 103 du traité.

La loi organique précise toutefois, conformément au traité, que la Banque centrale peut agir en qualité d'agent fiscal pour le compte des entités publiques. Par ailleurs, l'indépendance financière n'exclut pas des relations de service ou des relations financières parfois complexes entre l'État et sa banque centrale. Celles-ci obéissent d'ailleurs à un contrat conclu dès 1999 entre la Banque centrale et l'État.

L'autonomie budgétaire de la Banque est assurée par le fait que le budget préparé par la direction est approuvé par le conseil de la Banque pour être ensuite transmis, à titre d'information, au gouvernement et à la Chambre des députés. Quant aux comptes de la Banque centrale, ils sont eux aussi établis par la direction et approuvés par le conseil, avant transmission au gouvernement et à la Chambre des députés. Le gouvernement en Conseil est appelé à décider sur la décharge à donner aux organes de la Banque centrale. Cette décision est prise dans le respect des dispositions de l'article 5, § 2, de la loi organique et ne saurait remettre en cause les obligations de la Banque centrale dans le cadre du SEBC et, de manière générale, le respect de son indépendance. La décharge assure que les membres des organes, essentiellement de la direction, sont relevés de leurs responsabilités en matière de comptes¹⁹.

La vérification des comptes incombe à un réviseur externe aux termes d'une double procédure, dont la loi organique n'assure pas la coordination. L'article 15 de celle-ci prévoit la nomination par le gouvernement en Conseil. En vertu de l'article 27 du Protocole, les comptes des banques centrales nationales sont vérifiés par des commissaires aux comptes extérieurs, indépendants, désignés sur recommandation du conseil des gouverneurs de la BCE et agréés par le Conseil (des ministres).

Quant au bénéfice dégagé par la Banque centrale, la règle est qu'il est versé au Trésor, après apurement des pertes et une affectation minimale au fonds de réserve (article 31). Au niveau des fonds propres de la Banque, certaines préoccupations ont été émises par les autorités monétaires européennes. Son capital est fixé à 25 millions d'euros, ce qui est un montant très faible par rapport à la somme bilantaire, voire celle des crédits²⁰.

¹⁸ L'article 101 du traité a été mis en œuvre par le règlement du Conseil (CE) 3603/93 du 13 décembre 1993.

¹⁹ En cas de refus, il s'agira logiquement pour l'autorité disciplinaire d'introduire une action à l'encontre des membres de la direction, supposés responsables d'une faute.

²⁰ On observe que le premier exercice de la Banque centrale s'est soldé par une perte.

CHAPITRE 2

La participation à l'Eurosystème

2-10. La Banque centrale est actionnaire de la BCE selon une clé de répartition fixe fondée sur deux critères (50 % de la part de l'État membre dans la population de la Communauté et 50 % de la part de l'État membre dans le produit intérieur brut de la Communauté aux prix du marché). Le droit principal de l'actionnaire de la BCE est de recueillir une partie du dividende de celle-ci, à concurrence du montant de sa part²¹. Le montant du capital est en principe sans incidence sur la participation au pouvoir vital, sauf en matière de décision concernant le revenu de l'Eurosystème ou le partage du dividende de la BCE.

2-11. Le Système SEBC est un concept original; *a fortiori* l'Eurosystème dénommé ainsi par le conseil des gouverneurs pour viser la BCE et les douze BCN des États constituant la zone euro. Le système lui-même n'a pas de personnalité juridique, il n'a pas non plus, à ce jour, la qualité d'institution de l'Union européenne²².

Le système est hiérarchisé. Les BCN font partie intégrante du SEBC et agissent conformément aux orientations et instructions de la BCE. Ses organes de décision sont ceux de la BCE. Le conseil des gouverneurs prend les mesures d'organisation et d'exécution nécessaires au fonctionnement du système. Chaque entité conserve néanmoins son autonomie institutionnelle. Elle peut aussi développer des activités hors système dès lors qu'elle ne contrevient pas au bon fonctionnement du SEBC²³.

2-12. Un élément essentiel est la participation de chaque gouverneur de banque centrale au conseil des gouverneurs, garantissant ainsi la dimension fédérale. Au niveau du pouvoir vital au sein du conseil des gouverneurs, la règle est celle de *one member, one vote*. Le Protocole garantit ainsi que le gouverneur luxembourgeois, par exemple, a un droit égal de participation aux décisions communes. Ceci est un élément essentiel pour éviter la « renationalisation » d'une responsabilité transférée par les États de manière exclusive et définitive au niveau communautaire.

²¹ La clé fait l'objet d'un calcul tous les cinq ans.

²² Dans le projet de Constitution issue de la Convention européenne, la BCE est qualifiée de « *autre institution* ».

²³ « Les BCN peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées dans les présents statuts, à moins que le conseil des gouverneurs ne décide, à la majorité de deux tiers des suffrages exprimés, que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les missions du SEBC. Ces fonctions, que les BCN exercent sous leur propre responsabilité et à leurs propres risques, ne sont pas considérées comme faisant partie des fonctions du SEBC » (Protocole, article 14.4 et loi organique, article 2, § 3).

Le traité de Nice²⁴ a ajouté un paragraphe dans le Protocole, qui invite le conseil des gouverneurs à présenter une recommandation pour adapter le mécanisme de vote à la participation d'un nombre important de nouveaux gouverneurs. Dans la perspective de l'élargissement, le conseil des gouverneurs a présenté le 4 février 2003 sa recommandation. Il propose de limiter le nombre de votes à 21: 6 pour le directoire et 15 pour les gouverneurs. Ces votes feraient l'objet d'une « rotation » entre les gouverneurs dans le respect de la règle *one member, one vote*. Les banques centrales sont classées en trois groupes tenant compte de deux critères: le produit national brut de l'État concerné et le montant des dépôts bancaires (TAPS – MFI) de la place financière par rapport à l'ensemble de la zone euro²⁵.

2-13. La BCL est représentée dans les comités SEBC, créés par le conseil des gouverneurs. Ces comités – qui sont épaulés par des groupes de travail et des sous-comités – rapportent au conseil des gouverneurs, à l'intervention du directoire. Ils sont les héritiers d'un système de coopération entre banques centrales, mais ont été transformés, depuis la création de la BCE, en organes purement consultatifs et d'aide à la prise de décision par le conseil des gouverneurs. Ils sont des lieux d'échange et de préparation des décisions, mais ils contribuent également au suivi de l'exécution des décisions prises. Ils n'ont pas de visibilité externe, à de rares exceptions près²⁶.

2-14. Le niveau d'équilibre entre centralisation et décentralisation au sein de l'Eurosystème peut évoluer. L'on pourrait envisager ultérieurement soit une centralisation opérationnelle pour certaines activités, soit, alternativement, une réorganisation de la décentralisation fonctionnelle actuelle. Toutefois, le principe au sein de l'Eurosystème reste celui du traitement égal des BCN. Par ailleurs, il n'y a pas de disposition, ni dans le Protocole, ni dans la loi organique de la Banque centrale, qui organise la création, d'initiative ou en coopération avec des entités tierces, de nouveaux organismes de droit public ou privé.

²⁴ Entré en vigueur le 1^{er} février 2003.

²⁵ Un tel critère composite devrait garantir au gouverneur luxembourgeois une participation dans le groupe « deux ». Le premier groupe comporte cinq membres, le second groupe reprend la moitié des membres et le troisième constitue celui des « petits États » parmi lesquels beaucoup de nouveaux pays d'accession. La recommandation unanime des membres du conseil des gouverneurs a fait l'objet en mars 2003 d'une décision du Conseil au niveau des chefs d'État et de gouvernement après avoir recueilli l'avis de la Commission et du Parlement européen. La décision doit encore être approuvée au niveau des États membres.

²⁶ Il s'agit en particulier du *Banking Supervision Committee* dont le mandat est en cours de révision auprès de la Banque centrale européenne, suite à des modifications de la comitologie dans le domaine du contrôle du secteur financier.

CHAPITRE 3

Les organes de décision

2-15. Les organes de la Banque centrale sont le conseil et la direction (article 5, § 1^{er}, de la loi organique), lesquels expriment la volonté de l'institution et peuvent l'engager.

On relève la différence d'organisation de la BCL par rapport à celle de la BCE. Après de la BCE, le conseil des gouverneurs est l'organe suprême de décision, investi d'une compétence générale supérieure à celle du directoire. Après de la BCL, la loi réserve des attributions au conseil, mais érige la direction en « autorité exécutive supérieure » investie du pouvoir résiduel.

Le terme de « conseil » dans la loi organique, apparaît comme l'héritier d'un mode de gestion publique relevant plutôt de l'administration consultative. Le conseil n'est pas assimilable à un conseil d'administration de société commerciale. Le conseil dispose au sein de la BCL d'une compétence d'attribution comportant une liste exhaustive de missions, contrairement à la direction, qui dispose d'une compétence générale et résiduelle en vertu de l'article 11 de la loi organique.

2-16. La direction de la Banque, organe collégial, assume la responsabilité en matière de gestion journalière et même d'administration, ceci sans préjudice de l'indépendance de son directeur général par rapport à toute instruction en sa qualité de membre du conseil des gouverneurs de la BCE. Les trois membres de la direction sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du gouvernement en Conseil pour une période de six ans et les nominations sont renouvelables (article 11). L'article 13 précise, pour autant que de besoin, que la direction prend ses décisions en tant que collègue dans le respect de l'indépendance personnelle du directeur général dans ses fonctions européennes.

2-17. Le conseil, qui n'est pas responsable de la gestion journalière, assure l'exécution correcte de missions spécifiques qui lui sont octroyées²⁷. La direction prépare les réunions du conseil qui délibère, sur base des propositions lui soumises par la direction conformément à son règlement intérieur.

La première des attributions du conseil mentionnée à l'article 6 a trait aux implications de la politique monétaire. Par cette mission, historiquement la plus importante, le conseil contribue à la mission générale de la Banque centrale, qui est d'apporter son soutien aux politiques économiques par le biais d'analyses et de discussions y afférentes.

²⁷ L'organisation du conseil est inspirée par celle qui prévalait au sein de l'IML, prédécesseur de la BCL.

Le conseil est un organe collégial. La loi n'octroie pas de pouvoirs à ses membres pris individuellement, à l'exception du droit d'exiger la convocation d'une réunion.

Le conseil est composé, outre des membres de la direction, de six membres nommés par le gouvernement en Conseil²⁸.

CHAPITRE 4

Le régime des agents

2-18. Le statut des agents de la Banque centrale est fixé à l'article 14 (3) de la loi organique.

2-19. L'article 14 (3) (a) détermine les agents ayant un statut de droit public, qui consiste dans l'application, le cas échéant par analogie, des dispositions relatives aux fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires de l'État. Selon la définition donnée, il s'agit d'agents qui occupent des postes²⁹ comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. En application de ce même article³⁰, un règlement grand-ducal du 26 juin 2002³¹ a été adopté aux fins d'établir un certain nombre de dérogations à l'application aux agents ayant un statut de droit public des dispositions dont relèvent les fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires de l'État. Les règles rendues ainsi inapplicables ont trait notamment au recrutement, à l'entrée en fonction, aux promotions, à la durée du travail et au régime des congés.

²⁸ On observe donc qu'il n'y a pas auprès de la Banque centrale de conseil institué par la loi notamment pour représenter les forces vives du pays.

²⁹ Les postes sont spécifiés dans l'organigramme prévu à l'article 29(2) qui dispose que : « Avant la fin de chaque exercice, la direction soumet à l'approbation du conseil le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice à venir. Au budget sera annexé comme partie intégrante, la représentation du personnel entendue en son avis, l'organigramme comprenant les tableaux relatifs au nombre de tous les agents en service et prévus, selon les catégories définies à l'article 14(3), ainsi que le cas échéant les lignes directrices pour des suppléments de rémunération au titre de l'article 14 (4) (a). »

³⁰ « [...], hormis les dérogations qui pourront être déterminées dans un règlement grand-ducal à prendre dans l'intérêt de la Banque centrale ».

³¹ Règlement grand-ducal du 26 juin 2002 portant dérogation à l'application des dispositions relatives aux fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires de l'État pour les agents de la Banque centrale du Luxembourg bénéficiant du statut de droit public défini à l'article 14 (3) (a) de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (*Mémorial A* – 67 du 9 juillet 2002, p. 1600).

Le régime dérogatoire institué par le règlement grand-ducal précité est également applicable aux agents³² statutaires et les assimilés à des fonctionnaires stagiaires en service à la Banque centrale, au moment de l'entrée en vigueur de la loi organique et qui ont continué à bénéficier de l'application du règlement grand-ducal du 21 juin 1984 fixant le statut des agents de l'Institut monétaire luxembourgeois, en attendant l'adoption du règlement grand-ducal prévu au point (a) précité.

2-20. Une seconde catégorie d'agents³³ est envisagée dans la loi organique pour occuper les postes autres que ceux spécifiés au point (a). Parmi ces agents figurent :

- des employés qui remplissent toutes les conditions pour être employés de l'État et dont le statut est assimilé au régime des employés de l'État au sens de l'article 13 de la loi du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'État³⁴ ;
- des employés qui ne remplissent pas toutes les conditions pour être employés de l'État et dont la situation est régie par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail³⁵ ;
- des ouvriers dont la situation est régie par le contrat collectif en vigueur pour les ouvriers de l'État.

Un règlement interne, entré en vigueur au 1^{er} juin 2001, est venu préciser la situation des agents relevant de la seconde catégorie indiquée précédemment, en prévoyant notamment que leur sont applicables, le cas échéant par analogie, divers articles de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État³⁶. Les dispositions concernées ont trait, par exemple, à l'affectation, aux devoirs des fonctionnaires, à la rémunération, aux congés, à la protection du fonctionnaire, au droit d'association et à la discipline. D'autres dispositions contenues dans des lois et règlements spéciaux³⁷, applicables aux fonctionnaires, sont également rendues applicables par analogie.

³² Ces agents sont définis à l'article 14 (3) (c) de la loi organique.

³³ Cette catégorie d'agents est visée à l'article 14 (3)(b) de la loi organique.

³⁴ Loi du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'État (telle qu'elle a été modifiée) (*Mémorial A* – 5 du 28 janvier 1972, p. 134).

³⁵ Loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail (telle que modifiée) (*Mémorial A* – 35 du 5 juin 1989, p. 612).

³⁶ Loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (*Mémorial A* – 31 du 17 avril 1979, p. 622).

³⁷ Règlement grand-ducal modifié du 22 août 1985 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'État ; loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État ; loi modifiée du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne ; loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État.

2-21. S'agissant des droits légaux à pension des agents de la Banque centrale, il est précisé à l'article 14 (4) (b) qu'ils sont fonction du statut juridique de l'agent, selon les catégories indiquées précédemment et définies au paragraphe (3). En vertu de l'article précité, les pensions des agents sont à charge de la Banque centrale du Luxembourg qui, à cette fin, a institué son propre fonds de pension alimenté, d'une part, par les prélèvements légaux effectués sur les traitements des agents et, d'autre part, par des versements effectués par la Banque centrale elle-même.

L'article 35 (4)(a) de la loi organique impose par ailleurs que les caisses de pension luxembourgeoises qui ont reçu des cotisations pour des personnes qui sont ou deviennent agents de la Banque centrale au jour de l'entrée en vigueur de la loi organique, versent ces cotisations au fonds de pension de la Banque centrale³⁸. Il est ajouté que les périodes de cotisation des agents concernés auprès des caisses de pension sont validées de plein droit comme des périodes de cotisation auprès de la Banque centrale.

TITRE 3

Les missions de la Banque centrale

CHAPITRE 1

Les opérations de politique monétaire

2-22. Le traité impose à l'Eurosystème de définir et de mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté, dont l'objectif principal est le maintien de la stabilité des prix.

2-23. Agissant dans une économie de marché, l'Eurosystème donne la priorité aux instruments d'intervention dans les marchés sur base volontaire. Le pouvoir réglementaire de la BCE est en effet limité et ne peut être utilisé de manière à geler la libre concurrence et la libre fixation des prix des produits financiers, en ce compris des taux d'intérêt pratiqués par des intermédiaires financiers.

2-24. Dès 1998, la Banque centrale européenne a mis en œuvre une stratégie comportant l'utilisation de trois instruments principaux de politique monétaire : les opérations d'*open market*, les facilités permanentes ainsi que la cons-

³⁸ En raison du défaut d'exécution par deux caisses de pension, une action en justice est actuellement pendante.

titution de réserves obligatoires. Une orientation de la BCE du 7 mars 2002³⁹, modifiant une orientation du 31 août 2000⁴⁰, définit le cadre opérationnel ainsi que les instruments et procédures pour la politique monétaire au sein de la zone euro. Les instruments de politique monétaire doivent être effectivement mis en œuvre par les banques centrales nationales, dans le respect de l'orientation précitée.

2-25. La Banque centrale, privée de pouvoir réglementaire propre, a adopté sous forme contractuelle ses conditions générales des opérations auxquelles ses contreparties ont individuellement adhéré et qui sont régulièrement mises à jour. Celles-ci sont publiées sur son site Internet⁴¹.

Les opérations de politique monétaire sont conduites à l'intervention de contreparties définies par l'Eurosystème comme étant les établissements de crédit de la zone euro. Ceux-ci doivent ouvrir auprès de la banque centrale de leur ressort un compte sur la base de l'article 17 du Protocole ainsi que sur la base de l'article 21 de la loi organique.

2-26. Conformément à l'article 18 du Protocole, tel que repris à l'article 22 de la loi organique, la Banque centrale ne peut effectuer d'opérations de crédit que sur la base d'une sûreté appropriée. *Lender of last resort*, la Banque centrale ne peut se permettre elle-même un risque de crédit.

Nous déterminerons ci-après les contreparties éligibles, les opérations d'open market, les facilités permanentes, les réserves obligatoires ainsi que les garanties appropriées requises dans le cadre de la zone euro.

SECTION 1

Les contreparties éligibles

2-27. L'orientation précitée de la BCE du 7 mars 2002 définit les critères d'éligibilité des contreparties de manière relativement large, en vue de donner à un large éventail d'établissements l'accès aux opérations de politique monétaire de l'Eurosystème.

Il doit s'agir d'établissements de crédit, banques autonomes, filiales ou succursales autorisées à exercer dans un État membre. Ces contreparties ont le droit de participer pour des montants illimités aux opérations de politique moné-

³⁹ Orientation de la BCE du 7 mars 2002 portant modification de l'orientation BCE/2000/7 concernant les instruments et procédures de politique monétaire de l'Eurosystème (BCE/2002/2) (J.O.C.E. L 185 du 15 juillet 2002, p. 1).

⁴⁰ Orientation de la BCE du 31 août 2000 concernant les instruments et les procédures de politique monétaire de l'Eurosystème (J.O.C.E. L 310 du 11 décembre 2000, p. 1).

⁴¹ www.bcl.lu, *régime des opérations*.

taire, mais doivent préalablement ouvrir un compte auprès de la banque centrale nationale de leur ressort et y déposer le montant de réserves obligatoires. Les Conditions générales des opérations de la Banque centrale du Luxembourg précisent que les contreparties éligibles doivent être établies au Grand-Duché du Luxembourg et figurer sur le tableau officiel des établissements de crédit tenu par la Commission de surveillance du secteur financier.

SECTION 2

Les opérations d'open market

2-28. Il existe plusieurs formes d'opérations d'*open market*, pouvant combiner les caractéristiques suivantes de diverses manières :

- 1) La forme : les opérations d'*open market* peuvent prendre cinq formes différentes :
 - les opérations de cession temporaire (sous forme de pensions ou de prêts garantis),
 - les opérations fermes,
 - l'émission de certificats de dette,
 - les opérations d'échange de devises,
 - les reprises de liquidité en blanc.
- 2) L'objectif poursuivi : il peut s'agir d'opérations de gestion régulière ou d'opérations d'ajustement structurel.
- 3) La fréquence : les opérations peuvent être soit régulières, soit ponctuelles.
- 4) La durée : il peut s'agir d'opérations de courte ou de longue durée.
- 5) La procédure d'identification des contreparties : dès lors que l'Eurosystème est tenu de se conformer au principe d'une économie de marché dans un contexte de libre concurrence favorisant une allocation efficiente des ressources, ces opérations se font généralement par voie d'appels d'offres normaux (ou, occasionnellement, par voie d'appels d'offres rapides). Il arrive toutefois que des procédures bilatérales soient organisées.

2-29. À partir des critères précités, quatre catégories principales d'opérations peuvent être identifiées :

- 1) Les opérations principales de refinancement : il s'agit d'opérations de cession temporaire, destinées à fournir des liquidités de manière régulière, avec une fréquence hebdomadaire et une échéance de deux semaines. Elles constituent le principal canal de refinancement du secteur financier.
- 2) Les opérations de refinancement à plus long terme : elles constituent des opérations de cession temporaire destinées à fournir des liquidités, avec une fréquence mensuelle et une échéance de trois mois.

- 3) Les opérations de réglage fin : elles sont effectuées de manière *ad hoc*, en vue de gérer la situation de liquidité sur le marché et d'assurer le pilotage des taux d'intérêt, notamment pour atténuer l'incidence sur les taux d'intérêt de fluctuations imprévues de la liquidité bancaire. Ces opérations prennent essentiellement la forme d'opérations de cession temporaire, mais peuvent également comporter des opérations fermes, de swaps de change et des reprises de liquidité en blanc.
- 4) Les opérations structurelles : elles sont exécutées lorsque la BCE souhaite ajuster la position structurelle de l'Eurosystème vis-à-vis du secteur financier (sur base régulière ou non régulière). Elles peuvent prendre la forme de certificats de dette, d'opérations de cession temporaire ou d'opérations fermes.

SECTION 3

Les facilités permanentes

2-30. Les facilités permanentes – gérées de manière décentralisée par les banques centrales nationales – permettent de réguler quotidiennement les liquidités disponibles, d'indiquer l'orientation générale de la politique monétaire ainsi que d'encadrer les taux d'intérêt au jour le jour.

Elles peuvent prendre deux formes :

- 1) la facilité de prêt marginal, pour obtenir des banques centrales nationales des liquidités au jour le jour contre des actifs éligibles,
- 2) la facilité de dépôt, pour effectuer des dépôts au jour le jour auprès des banques centrales nationales.

SECTION 4

Les réserves obligatoires

2-31. Le régime des réserves obligatoires s'applique aux établissements de crédit de la zone euro. Il vise à stabiliser les taux d'intérêt du marché et à créer (ou accentuer) un besoin structurel de refinancement. Le montant des réserves à constituer est déterminé sur base du bilan des établissements de crédit. Les réserves obligatoires sont rémunérées au taux des opérations principales de refinancement de l'Eurosystème.

2-32. Le régime de ces réserves obligatoires est soumis au règlement du Conseil n° 2531/98 du 23 novembre 1998⁴² ainsi qu'au règlement BCE du

⁴² Règlement du Conseil n° 2531/98 du 23 novembre 1998 relatif à l'application des réserves minimales par la BCE (*J.O.C.E.* L 318 du 27 novembre 1998, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 134/2002 du 22 janvier 2002 (*J.O.C.E.* L 24 du 26 janvier 2002, p. 1).

1^{er} décembre 1998⁴³. En cas de non-respect de ces dispositions sur les réserves obligatoires, les sanctions sont prononcées par la BCE sur la base du règlement du Conseil n° 2532/98 du 23 novembre 1998⁴⁴ et du règlement de la BCE du 23 septembre 1999⁴⁵. La procédure applicable prévoit en principe une instruction, sur l'initiative de la BCE, en association avec la banque centrale concernée ainsi qu'une décision du directoire, qui peut faire l'objet d'une procédure d'appel auprès du conseil des gouverneurs avant d'être soumise au contrôle juridictionnel de la Cour de justice des Communautés européennes.

SECTION 5

Les garanties appropriées

2-33. En vertu du chapitre 6 de l'orientation de la BCE du 7 mars 2002, toute opération de crédit de l'Eurosystème doit s'appuyer sur une « sûreté appropriée ». Celle-ci peut prendre la forme d'une cession en propriété (dans le cadre d'opérations fermes ou de pensions), de nantissement ou de cession à titre de garantie (dans le cas de prêts garantis).

2-34. En vue d'assurer l'égalité de traitement des contreparties ainsi que l'efficacité opérationnelle, les actifs mobilisables dans ce cadre font l'objet de critères précis.

La BCE distingue ainsi :

- a) les actifs éligibles du niveau 1 (Tier 1) : il s'agit de titres de créance à caractère négociable satisfaisant aux critères d'éligibilité définis par la BCE pour l'ensemble de la zone euro ;
- b) les actifs éligibles du niveau 2 (Tier 2) : il s'agit d'actifs complémentaires, négociables ou non négociables sur un marché, qui présentent une importance particulière pour les marchés de capitaux et systèmes bancaires nationaux et répondent aux critères d'éligibilité définis par les banques centrales nationales. Ces critères doivent être approuvés par la BCE. Il n'y a pas de liste de ce type qui ait été introduite par la BCL.

⁴³ Règlement BCE n° 2818/98 du 1^{er} décembre 1998 concernant l'application des réserves obligatoires (*J.O.C.E.* L 356 du 30 décembre 1998, p. 1), tel que modifié par le règlement BCE 1921/2000 (*J.O.C.E.* L 229 du 9 septembre 2000, p. 229) et par le règlement BCE n° 690/2002 du 18 avril 2002 (BCE/2002/3) (*J.O.C.E.* L 106 du 23 avril 2002, p. 9).

⁴⁴ Règlement du Conseil n° 2532/98 du 23 novembre 1998 relatif aux pouvoirs de la BCE d'imposer des sanctions (*J.O.C.E.* L 318 du 27 novembre 1998, p. 4).

⁴⁵ Règlement BCE n° 2157/1999 du 23 septembre 1999 sur les pouvoirs de la BCE d'imposer des sanctions (*J.O.C.E.* L 264 du 12 octobre 1999, p. 21).

CHAPITRE 2

La gestion des réserves et les opérations externes

2-35. L'Eurosystème a pour mission exclusive de détenir et de gérer les réserves officielles de change des États membres. Les États ne peuvent conserver que des fonds de roulement en devises⁴⁶.

2-36. Pour des raisons historiques, le Luxembourg n'a pas pu compenser son retard. Les réserves de la BCL sont d'un montant relativement limité. Une partie a été transférée à la BCE⁴⁷.

Les réserves de la BCL comportent tout d'abord des avoirs en or. Elles recouvrent ensuite les avoirs et engagements du Luxembourg envers le FMI, lesquels sont comptabilisés comme fonds propres auprès de la Banque centrale. Celle-ci intervient par ailleurs en qualité d'« agent fiscal » pour le Luxembourg, à l'égard du Fonds dont il est un membre fondateur⁴⁸.

La BCL assure par ailleurs la gestion pour compte de la BCE de la part de réserves qu'elle a transférée à cette dernière. Elle gère pour le surplus les réserves du Luxembourg qui lui appartiennent. Elle est soumise à cet égard aux normes de gestion que peut fixer le conseil des gouverneurs. Ces réserves ont une fonction opérationnelle (satisfaire aux obligations externes de l'Union ou de l'État) ainsi qu'une fonction générale de crédibilité contribuant à la stabilité monétaire et financière.

2-37. Dans le domaine des relations extérieures, la BCL dispose, en vertu du Protocole et de sa loi organique (plus particulièrement, l'article 23), d'une compétence très large pour effectuer toute opération de caractère bancaire ou financier⁴⁹.

⁴⁶ Article 105 du traité.

⁴⁷ Le transfert initial prévu à l'article 30.1 du Protocole est fixé à 50 millions d'euros. Un transfert complémentaire prévu à l'article 30.4 du Protocole a été autorisé par un règlement du Conseil du 8 mai 2000 pris sur recommandation de la BCE.

⁴⁸ La Banque centrale fournit et reçoit les paiements afférents à un ajustement d'avoirs du FMI aux monnaies nationales ainsi que les moyens de paiement et les crédits requis. L'État garantit la BCL contre le risque de change et autres en relation avec le compte général et le compte des DTS. Le président de la Banque centrale est vice-gouverneur pour le Luxembourg. Un agent de la Banque centrale sera détaché auprès de l'*Executive Director* compétent du FMI à Washington.

⁴⁹ Jusqu'à présent, la Banque s'est concentrée sur ses missions dans le cadre de l'Eurosystème ; elle a aussi ouvert des comptes à des organismes publics tels que la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement ou des banques centrales étrangères. L'action dans le domaine extérieur pourrait faire l'objet de développements.

CHAPITRE 3

La contribution aux systèmes de paiement

2-38. L'article 25 de la loi organique dispose que la Banque centrale peut accorder des facilités en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiement. Cette disposition est à comprendre au regard de la mission fondamentale de l'Eurosystème, qui est la promotion des systèmes de paiement (article 105 du traité).

2-39. Concrètement, la Banque centrale a participé à la création du système luxembourgeois de paiement net de détail LIPS-Net⁵⁰ qui regroupe en son réseau les banques participantes (y compris l'Entreprise des postes et télécommunications), l'agent technique CETREL (Centre de transferts électroniques) et la Banque centrale du Luxembourg. Alors que CETREL joue le rôle d'agent technique, la BCL est responsable de la gestion et du développement de LIPS-Net et est également l'agent de règlement. Il s'agit d'un système de compensation interbancaire entièrement électronique utilisé pour le netting et le règlement de paiements de détail entre banques⁵¹.

LIPS-Net fonctionne dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique, en l'occurrence SYPAL GIE, qui regroupe les banques participantes et la BCL. Les institutions participantes doivent avoir un compte auprès de la BCL.

2-40. Par ailleurs, dans le cadre du système TARGET (*Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System*), LIPS-Gross⁵² est un système de paiement brut en temps réel. L'opérateur RTGS-L Gie, est un groupement d'intérêt économique comprenant les banques participantes et la Banque centrale du Luxembourg qui assure la présidence du conseil. La Banque centrale assure également les fonctions d'agent technique et d'agent de règlement. Les règles du système, adoptées par le conseil de gérance de RTGS-L Gie, spécifient entre autres les critères d'accès, les obligations de la Banque centrale et des participants, les types et formats des messages échangés, la finalité des paiements, la gestion des crises et les crédits intrajournaliers⁵³.

2-41. Ces systèmes auxquels la BCL participe sont aussi soumis à sa surveillance (cf. paragraphes 2-55 à 2-57).

⁵⁰ *Luxembourg Interbank Payment System on a Net basis.*

⁵¹ Créé au départ par trois banques, LIPS-Net compte aujourd'hui treize participants dont la BCL, participant direct pour ses propres paiements.

⁵² *Luxembourg Interbank Payment System on a Gross basis.*

⁵³ La seule exception étant l'Entreprise des postes et télécommunications, qui n'est pas membre de LIPS-Gross et dont les positions sont réglées via une autre banque.

CHAPITRE 4

Les statistiques

2-42. En tant que membre du Système européen de banques centrales, la Banque centrale du Luxembourg se trouve investie de missions statistiques précises. Celles-ci trouvent leur ancrage dans l'article 5 du Protocole⁵⁴, qui, de façon générale, prévoit que la Banque centrale européenne collecte, avec l'aide des banques centrales nationales, les informations statistiques nécessaires afin d'assurer l'exécution de ses missions.

C'est précisément dans le cadre de sa première mission (la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire) que la Banque centrale européenne a le plus besoin d'informations statistiques. La politique monétaire européenne nécessite en effet de disposer d'informations statistiques précises et sûres sur des sujets aussi divers que les balances des paiements, les bilans des institutions financières monétaires, les taux d'intérêt pratiqués, les flux monétaires, etc. Les besoins dans ce domaine vont croissant.

2-43. Le traité assure de manière large que la BCE puisse obtenir les informations statistiques qui lui sont nécessaires. La BCE dispose de trois voies afin de les recueillir : (i) elle peut s'adresser directement à certains opérateurs économiques tenus en vertu du droit communautaire de lui communiquer certaines données ; (ii) elle peut ensuite enjoindre aux banques centrales de partager avec elle les informations que celles-ci collectent sur leur territoire sur la base de dispositions légales nationales ; (iii) elle peut enfin obtenir des informations par coopération avec les autorités communautaires, nationales ou internationales.

La première voie a été utilisée pour la collecte des informations directement nécessaires pour la politique monétaire. Le régime prévoit la collecte d'informations au départ des institutions financières monétaires (IFM). Les BCN servent de simple relais pour compte de la BCE. La seconde voie est utilisée

⁵⁴ « 5.1. Afin d'assurer les missions du SEBC, la BCE, assistée par les banques centrales nationales, collecte les informations statistiques nécessaires, soit auprès des autorités nationales compétentes, soit directement auprès des agents économiques. À ces fins, elle coopère avec les institutions ou organes communautaires et avec les autorités compétentes des États membres ou des pays tiers et avec les organisations internationales. »

5.2. Les banques centrales nationales exécutent, dans la mesure du possible, les missions décrites à l'article 5.1.

5.3. La BCE est chargée de promouvoir l'harmonisation, en tant que de besoin, des règles et pratiques régissant la collecte, l'établissement et la diffusion des statistiques dans les domaines relevant de sa compétence.

5.4 Le Conseil définit, selon la procédure prévue à l'article 42, les personnes physiques et morales soumises aux obligations de déclaration, le régime de confidentialité et les dispositions adéquates d'exécution et de sanction.

notamment dans le domaine de la balance des paiements, dont les statistiques sont depuis des décennies organisées dans chaque État à l'intervention de la banque centrale dans le cadre de normes convenues au niveau du Fonds monétaire international. La coopération avec les instituts officiels de statistiques communautaires, nationaux et internationaux vise à assurer la conjonction entre les statistiques financières et réelles.

SECTION 1

Le reporting direct à la BCE

2-44. Cette première voie directe de communication entre certains opérateurs économiques et la Banque centrale européenne, visée à l'article 5.4 du Protocole, est contenue dans des limites définies par un règlement du Conseil⁵⁵.

Ce règlement, adopté sur recommandation de la Banque centrale européenne⁵⁶, définit tout d'abord les agents déclarants comme étant principalement⁵⁷ les personnes appartenant aux sous-secteurs « banque centrale », « autres institutions financières monétaires » et « autres intermédiaires financiers, à l'exclusion des sociétés d'assurances et des fonds de pension ».

Ce règlement délègue par ailleurs à la BCE le pouvoir d'adopter des règlements en vue de définir plus précisément les informations à communiquer. Le conseil de la BCE a ainsi adopté plusieurs règlements⁵⁸ en vue d'obtenir des informations de plus en plus détaillées sur les bilans du secteur des IFM⁵⁹ ainsi que sur

⁵⁵ Règlement (CE) n° 2533/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne (*J.O.C.E.* L 318 du 27 novembre 1998, p. 8).

⁵⁶ Recommandation de la Banque centrale européenne pour un règlement (CE) du Conseil concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne (BCE/1998/10) (*J.O.C.E.* C 246 du 6 août 1998, p.12).

⁵⁷ Ce règlement inclut également dans la population de référence, dans la mesure nécessaire au respect des obligations de déclaration statistique à la BCE, les organismes de chèques et virements postaux, les personnes détenant des positions transfrontières ou effectuant des transactions transfrontières, ainsi que les personnes ayant une activité d'émission de valeurs mobilières ou de monnaie électronique.

⁵⁸ Règlement (CE) n° 2819/98 de la BCE du 1^{er} décembre 1998 concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires (BCE/1998/16) (*J.O.C.E.* L 356 du 30 décembre 1998, p. 7), modifié par le règlement (CE) n° 1921/2000 (BCE/2000/8) (*J.O.C.E.* L 229 du 9 septembre 2000, p. 34), remplacé par le règlement (CE) 2423/2001 de la BCE du 22 novembre 2001 concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires (BCE/2001/13) (*J.O.C.E.* L 333 du 17 décembre 2001, p. 1), modifié par le règlement BCE 2002/4 (*J.O.C.E.* L 151 du 11 juin 2002, p. 11) et le règlement BCE 2002/8 (*J.O.C.E.* L 330, 6 décembre 2002, p. 29).

⁵⁹ Tandis qu'à l'origine, seuls les encours figurant dans les bilans étaient collectés, la BCE a exigé ultérieurement la communication de données relatives aux ajustements liés aux effets de valorisation nécessaires à l'élaboration de statistiques de flux. La BCE a également exigé d'élargir la collecte mensuelle à une ventilation des dépôts par sous-secteur, par échéance initiale, par devise, alors que ces informations n'étaient collectées que sur base trimestrielle.

les statistiques sur les taux d'intérêt appliqués par les institutions financières monétaires aux dépôts et crédits non commerciaux⁶⁰.

Le règlement précité donne encore à la BCE le pouvoir de vérifier les informations communiquées ainsi que d'organiser un régime de sanctions pour les déclarants défaillants⁶¹.

Par ailleurs, en vertu de ce règlement, les informations statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent raisonnablement l'identification des agents déclarants, soit directement (lorsqu'il est fait mention de leur nom, adresse ou code d'identification), soit indirectement (lorsqu'il est possible de les identifier par déduction)⁶².

2-45. Il convient de souligner que la BCE utilise les informations statistiques communiquées par les établissements de crédit dans ce cadre en vue de déterminer le montant des réserves obligatoires⁶³ et qu'un régime de sanctions spécifique s'applique dans ce cadre particulier⁶⁴.

2-46. Quoique les institutions monétaires financières soient tenues d'une obligation de communication directe à l'égard de la BCE, les banques centrales nationales interviennent en vue de compiler les informations requises et de les transmettre ensuite, de manière plus systématique, à la BCE. Dans certains cas,

⁶⁰ Règlement BCE n° 63/2002 du 20 décembre 2001 concernant les statistiques sur les taux d'intérêt appliqués par les institutions financières monétaires aux dépôts et crédits vis-à-vis des ménages et des sociétés non financières (BCE/2001/18) (*J.O.C.E.* L 10 du 12 janvier 2002, p. 24).

⁶¹ Ce régime a été organisé par un règlement (CE) n° 2532/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant les pouvoirs de la BCE en matière de sanctions (*J.O.C.E.* L 318 du 27 novembre 1998, p. 4) ainsi que par un règlement (CE) n° 2157/1999 de la BCE du 23 septembre 1999 en matière de sanctions (*J.O.C.E.* L 264 du 12 octobre 1999, p. 21).

⁶² La BCE a adopté une orientation du 22 décembre 1998 relative aux règles communes et aux standards minima pour la protection de la confidentialité des informations statistiques individuelles collectées par la BCE, assistée par les banques centrales nationales (BCE 1998, NP 28). Ce texte prévoit notamment l'organisation d'accès limités aux bâtiments ainsi qu'aux réseaux informatiques dans lesquels les données informatiques sont conservées. Il comporte également le principe selon lequel toute publication de données statistiques doit au moins agréger les données d'au moins trois agents déclarants.

⁶³ Article 5 du règlement (CE) n° 2423/2001 de la BCE du 22 novembre 2001 concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires (BCE/2001/13) (*J.O.C.E.* L 333 du 17 décembre 2001, p. 1).

⁶⁴ Règlement (CE) n° 2531/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant l'application des réserves obligatoires par la BCE (*J.O.C.E.* L 318 du 27 novembre 1998, p. 1), modifiée par le règlement n° 134/2002 du 22 janvier 2002 (*J.O.C.E.* L 24 du 26 janvier 2002, p. 1); règlement (CE) de la BCE du 1^{er} décembre 1998 concernant l'application de réserves obligatoires (BCE/1998/15), (*J.O.C.E.* L 356 du 30 décembre 1998, p. 1), modifié par le règlement (CE) 1921/2000 de la BCE du 31 août 2000 modifiant le règlement (CE) de la BCE du 1^{er} décembre 1998 concernant l'application de réserves obligatoires (BCE/1998/15) et le règlement (CE) n° 2819/98 de la BCE concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires (BCE/1998/16) (*J.O.C.E.* L 229 du 9 septembre 2000, p. 34).

il appartient même aux banques centrales nationales de sélectionner la population servant de base aux statistiques et d'organiser, par des arrangements soumis à leur droit national, la transmission des informations requises à cet effet⁶⁵.

SECTION 2

Le reporting indirect

2-47. Dans le cadre de l'Eurosystème, les banques centrales nationales sont encouragées à développer leur propre infrastructure statistique, non seulement afin de soutenir la BCE dans l'exécution de ses missions, mais également afin de collecter des informations complémentaires à celles faisant l'objet des réglementations précitées⁶⁶.

La BCE a adopté diverses orientations⁶⁷ faisant peser sur les banques centrales nationales l'obligation de communiquer de telles informations complémentaires. L'orientation 2000/4 concerne ainsi la transmission d'informations sur la balance des paiements, les transactions transfrontalières ainsi que sur les réserves de change. L'orientation 2002/7⁶⁸ concerne la transmission d'informations en matière de comptes financiers trimestriels. L'orientation 2003/2 porte, quant à elle, sur la communication trimestrielle de bilans agrégés des sous-secteurs « banques centrales » et « autres IFM⁶⁹ », les bilans du secteur des institutions de crédit ainsi que sur la masse de monnaie électronique en circulation.

⁶⁵ Tel est notamment le cas pour les statistiques sur les taux d'intérêts appliqués par les institutions financières monétaires aux dépôts et prêts aux ménages et sociétés non financières (Règlement (CE) n° 63/2002 de la BCE du 20 décembre 2001 concernant les statistiques sur les taux d'intérêts pratiques par les institutions financières monétaires aux dépôts et emprunts à l'égard des ménages et des sociétés non financières (BCE/2001/18), (J.O.C.E. L 10 du 12 janvier 2001, p. 24).

⁶⁶ Article 5.2 du Protocole ; article 4 du règlement du Conseil n° 2533/98 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne ; considérant n° 5 du règlement BCE 2423/2001 du 22 novembre 2001 concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires (BCE/2001/13) (J.O.C.E. L 333 du 17 décembre 2001, p. 1).

⁶⁷ Orientation relative aux obligations de déclaration statistique à la BCE concernant les statistiques de balance de paiements, le cadre de diffusion des données sur les réserves de change et les statistiques relatives à la position extérieure globale (BCE/2000/5) ; orientation relative aux obligations de déclaration statistique à la BCE concernant les statistiques de balance de paiements, le cadre de diffusion des données sur les réserves de change et les statistiques relatives à la position extérieure globale (ECB/2000/4) ; orientation de la BCE du 6 février 2003 relative à certaines obligations de déclaration statistiques et aux procédures de déclaration par les banques centrales nationales d'informations statistiques dans le domaine monétaire et dans le domaine de statistiques bancaires (ECB 2003/2).

⁶⁸ Orientation de la BCE du 21 novembre 2002 relative aux obligations de déclaration statistique établies par la BCE en matière de comptes financiers trimestriels (BCE/2002/7) (J.O.C.E. L 334 du 11 décembre 2002, p. 24).

⁶⁹ IFM : institutions financières monétaires.

Il est intéressant de noter que, de la sorte, la BCE parvient à compléter de manière importante les informations reçues dans le cadre du premier système. Les transmissions d'informations par les banques centrales nationales à la BCE bénéficient du régime de confidentialité décrit dans la section 1.

SECTION 3

La coopération avec les instituts publics de statistiques

2-48. L'article 285 du traité⁷⁰ contient le régime général pour l'établissement de statistiques communautaires et ce, sans préjudice de la compétence spécialisée de la BCE et du SEBC.

La Commission – par le biais d'Eurostat – se trouve investie d'une mission statistique, dont le cadre est décrit dans le règlement n° 322/1997 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire⁷¹. Plus particulièrement, la Commission assure seule la collecte d'informations relatives aux statistiques économiques générales, ce qui recouvre notamment les indices de prix à la consommation et autres indices de prix et de consommation, les données sur les dépenses et revenus nationaux, les statistiques sur la production, la demande, les stocks, le marché du travail, le commerce extérieur et ce, sur base mensuelle, trimestrielle et annuelle. Elle intervient de plus dans des domaines également investis par la BCE, tels que les statistiques relatives à la balance des paiements ainsi que les statistiques relatives aux comptes non financiers détenus par des secteurs institutionnels. Afin d'assurer la bonne qualité des statistiques produites, la BCE et la Commission ont conclu le 10 mars 2003 un *Memorandum of Understanding* précisant leur champ de compétences respectives ainsi que les modalités de coopération applicables aux domaines relevant d'une compétence jointe.

SECTION 4

L'organisation des statistiques en matière de balance des paiements au Luxembourg

2-49. En vertu d'une loi du 28 juin 2000⁷², la Banque centrale du Luxembourg et le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC) sont ensemble en charge de la compilation de la balance des paie-

⁷⁰ « Sans préjudice de l'article 5 du Protocole, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête des mesures en vue de l'établissement de statistiques, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des activités de la Communauté. »

⁷¹ J.O.C.E. L 52 du 22 février 1997, p. 1.

⁷² Loi du 28 juin 2000 portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 10 novembre 1944 relatif au contrôle des changes.

ments du Grand-Duché et, d'un commun accord, de l'élaboration du système de collecte de données ainsi que de la méthodologie et des définitions afférentes. Cette loi réalise par ailleurs une répartition de compétences entre la Banque centrale du Luxembourg et le STATEC pour les matières plus spécifiques⁷³.

Afin de s'acquitter de leurs tâches – communes ou propres –, la Banque centrale et le STATEC utilisent les données collectées soit par eux-mêmes (directement ou par délégation à l'Institut belgo-luxembourgeois du change), soit par d'autres administrations nationales ou établissements publics. Le 16 janvier 2001, la Banque centrale et le STATEC, conformément à la loi, ont conclu un accord de base pour assurer la collecte, le contrôle et la gestion des données visées.

SECTION 5

La mise à disposition des statistiques

2-50. Les statistiques ne sont pas seulement utilisées en interne. Elles sont publiées respectivement par la BCE, dans le cadre de la zone euro, et par la BCL, dans le cadre de données luxembourgeoises. Ces données sont disponibles sur le site Internet des banques centrales concernées.

Les statistiques, publiées mensuellement par la BCE, concernent les sujets suivants :

- la politique monétaire (comprenant notamment un état financier consolidé de l'Eurosystème, les taux d'intérêt principaux, les statistiques sur les réserves monétaires) ;
- les développements monétaires dans la zone euro (comprenant notamment un bilan consolidé de l'Eurosystème, incluant ou excluant les institutions financières monétaires, les agrégats monétaires et les contreparties, les dépôts auprès des institutions financières monétaires) ;
- les marchés financiers et taux d'intérêt dans la zone euro ;
- l'épargne, les investissements et le financement dans la zone euro ;
- la balance des paiements et la position extérieure de la zone euro ainsi que les taux de change.

⁷³ La Banque centrale du Luxembourg est responsable pour l'établissement du compte d'opérations financières et de la position extérieure globale du Grand-Duché ainsi que pour l'évaluation des revenus d'investissement. Le STATEC, en revanche, est responsable pour l'établissement du compte de capital et la balance courante du Grand-Duché, à l'exception des revenus d'investissement, ainsi que pour les enquêtes sur l'investissement direct étranger. La Banque centrale du Luxembourg et le STATEC décident ensemble des modes d'exécution des points précités ainsi que de la collecte, le contrôle et la gestion des données.

CHAPITRE 5

L'émission des billets et la gestion des signes monétaires

2-51. La BCE a mis en place les spécifications techniques pour les billets en euro. L'Eurosystème organise la production dont la base est décentralisée. Il n'existe aucune différence entre les billets de même valeur unitaire. Les billets, de même que les pièces en euro, ont cours légal dans tous les États membres participants.

2-52. Les mesures relatives à l'émission des billets et pièces sont fixées par le droit communautaire dérivé conformément à l'article 106 du traité instituant la Communauté européenne⁷⁴. Tous les billets en euro sont soumis par les membres de l'Eurosystème à des exigences identiques en matière d'acceptation et de traitement, quel que soit l'émetteur. Les billets libellés en euro sont émis par la BCE, à concurrence d'un montant forfaitaire de 8 % de l'ensemble des billets émis, et par les BCN des douze États participants. Conformément au principe de décentralisation des opérations de l'Eurosystème, le traitement physique des billets en euro est exécuté par les BCN. Celles-ci mettent aussi en circulation les pièces émises pour compte des États membres participants.

2-53. En principe, les billets reçus en versement par une banque centrale peuvent être réémis, sauf lorsqu'il s'agit de billets mutilés ou n'ayant plus cours légal. De tels billets peuvent être immédiatement détruits. Une redistribution des billets versés peut avoir lieu entre banques centrales de l'Eurosystème pour des raisons de logistique. Les BCN acceptent, à la demande du porteur, tous les billets en euro en vue de les échanger contre des billets en euro de même valeur ou, dans les cas de titulaires de compte, en vue de créditer sur des comptes détenus auprès de la BCN réceptrice. Le droit communautaire assure un régime commun de cours légal aux signes monétaires dans tous les États membres de la zone euro, sans le définir autrement.

2-54. Le mode de répartition du revenu monétaire, dit revenu de seignuriage, fait l'objet d'une décision qui assure une phase transitoire avant l'application intégrale du régime de revenu monétaire fixé dans le Protocole⁷⁵.

⁷⁴ Voy. en particulier la décision de la BCE du 6 décembre 2001 relative à l'émission des billets en euro (BCE/2001/15) (*J.O.C.E.* L 337 du 20 décembre 2001, p. 52).

⁷⁵ Aux termes de l'article 32.5 du Protocole, la somme des revenus monétaires des BCN est répartie entre elles, proportionnellement à leur part libérée dans le capital de la BCE. Des ajustements annuels sont prévus en ce qui concerne la BCL, l'ajustement prenant en compte la situation particulière du Grand-Duché de Luxembourg qui résulte de son histoire monétaire récente. L'article 4, § 4, de la décision du 6 décembre 2001 (BCE/2001/16) fixe le régime d'ajustement particulier pour la BCL sur la base du montant des billets en euro mis en circulation par elle en 2002, plafonné à 2,2 milliards.

La Banque centrale met en circulation les pièces émises pour compte du Trésor⁷⁶.

CHAPITRE 6

La contribution au contrôle prudentiel et à la stabilité financière

2-55. L'article 105 du traité impose en général au SEBC de contribuer aux politiques en matière de contrôle prudentiel et à la stabilité du système financier⁷⁷.

Dans ce domaine, il s'agit idéalement d'assurer un contrôle préventif adéquat et la gestion éventuelle de crises à l'intervention d'une autorité coordinatrice dotée des pouvoirs adéquats. L'on pourrait envisager qu'un tel rôle soit assumé dans les États par les banques centrales.

La surveillance macroprudentielle du secteur financier est actuellement fondée sur le *reporting* régulier des établissements de crédit ainsi que sur des informations spécifiques complétées par des contacts directs avec les acteurs concernés. Elle repose en particulier sur un suivi de l'activité et des résultats tant du secteur financier global que des établissements de crédit à envergure systémique.

2-56. La Banque centrale a mis en place un système d'indicateurs macroprudentiels dans le but de mesurer la solidité du système bancaire luxembourgeois et d'en détecter les vulnérabilités potentielles. La BCL a ainsi renforcé sa surveillance macroprudentielle, dans la droite ligne des efforts entrepris au niveau international et surtout européen, en matière de prévention du risque systémique.

La loi organique aménage la possibilité d'échange d'informations avec la Commission de surveillance du secteur financier, sans toutefois organiser légalement le régime de coopération. Ces deux établissements n'ont pas conclu à ce jour d'accord formel de coopération. Ils ont adhéré en 2003 à un *Memorandum of Understanding* dans le domaine de la gestion de crise, dénué de toute force légale, mais approuvé par le conseil des gouverneurs.

2-57. La fonction de surveillance des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres est exercée par les banques centrales dans le cadre de

⁷⁶ Cf. articles 17 à 19 et article 20 de la loi organique. Une convention a été conclue entre la Banque centrale et l'État sur la base de l'article 18 de la loi organique.

⁷⁷ Cette disposition rédigée en termes généraux correspond à l'idée de l'existence d'un lien entre stabilité monétaire et stabilité financière, d'une part, et entre contrôle microprudentiel et contrôle macroprudentiel, d'autre part.

leur mission au service de la stabilité financière. À cet égard, le conseil des gouverneurs a adopté comme standards minimums de l'Eurosystème les *Core principles for systematically important payment systems* élaborés au sein du *Committee on Payment and Settlement Systems* de la Banque des règlements internationaux (BRI) en janvier 2001⁷⁸.

Au niveau national, la Banque centrale s'est vu confier une mission de surveillance des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres par la loi du 12 janvier 2001 portant transposition de la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres⁷⁹.

Cette loi vise, d'une part, la transposition de la directive européenne relative au caractère final des règlements dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et, d'autre part, à instaurer un régime d'agrément et de surveillance pour ces systèmes.

La Banque centrale a la charge exclusive de notifier à la Commission européenne et de surveiller les systèmes auxquels elle participe.

Sur base de cette législation, la BCL a émis des circulaires destinées aux opérateurs et agents de ces systèmes⁸⁰.

La banque centrale, pour exercer sa surveillance, doit bénéficier d'une coopération active avec l'autorité de surveillance prudentielle. Au niveau des systèmes de paiement, un *Memorandum of Understanding* a été adopté par le conseil des gouverneurs de la BCE en 2001 et signé par les gouverneurs des banques centrales du SEBC en charge de la surveillance de systèmes de paiement et les responsables des autorités de contrôle bancaire (dont la Commission de surveillance du secteur financier). Quoique approuvés par le conseil des gouverneurs, les *Memorandum of Understanding*, dénués de force juridique contraignante, se bornent à susciter un bon fonctionnement ainsi qu'une harmonisation des compétences des autorités signataires.

⁷⁸ Ces principes visent à assurer la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement qui constituent des objectifs publics à poursuivre par les banques centrales. Ils visent les systèmes d'importance systémique qui pourraient créer des risques systémiques en cas de dysfonctionnement. En matière de systèmes de règlement des opérations sur titres, un groupe de travail commun CPSS – IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*) a récemment élaboré une série de standards applicables à ces systèmes. Ces standards n'ont cependant pas encore été adoptés par l'Eurosystème.

⁷⁹ *Mémorial* A n° 16 du 6 février 2001, p. 681.

⁸⁰ La circulaire BCL 2001/163 du 23 février 2001 traite des compétences de la Banque centrale en matière de surveillance des systèmes et de l'exercice de sa mission ; la circulaire BCL 2001/168 du 5 décembre 2001 rend applicable la politique générale et les procédures en matière de surveillance des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres ; la circulaire BCL 2002/172 du 28 juin 2002 concerne la protection des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres contre le crime et le terrorisme.

CHAPITRE 7

La mission consultative

2-58. En vertu de l'article 105.4, du traité, la BCE est consultée par les autorités nationales sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence⁸¹.

En pratique, l'avis – qui est un élément essentiel de la procédure, dont le défaut peut entraîner l'annulation de l'acte – est préparé en concertation avec les banques centrales. L'objet d'un tel avis n'est pas seulement d'assurer le respect des compétences des institutions, mais également d'éclairer l'autorité législative grâce aux commentaires dégagés des recherches et connaissances de la BCE, en plus de ses considérations d'ordre strictement juridique⁸². Si, dans le cas du Luxembourg, le nombre des demandes d'avis paraît satisfaisant⁸³, il apparaît néanmoins que les avis n'ont pas toujours été pris en compte de manière appropriée, notamment au niveau des délibérations parlementaires.

2-59. L'organisation fédérale du SEBC, et *a fortiori* de l'Eurosystème, implique que le gouverneur dispose de services auprès de sa Banque centrale pour préparer les décisions à prendre au niveau du conseil des gouverneurs. Ainsi en va-t-il des activités de recherches économiques et des nombreuses études conduites dans le cadre de comités au sein de l'Eurosystème.

2-60. La Banque centrale est ainsi engagée dans une politique active de communication externe à la fois vers les autorités, vers le grand public et le public spécialisé dans son domaine de compétence⁸⁴.

⁸¹ Conformément aux dispositions de la décision du Conseil 98/415 CE du 29 juin 1998.

⁸² Voir en ce sens commentaires de l'avocat général F. Jacobs dans son avis relatif à l'affaire *OLAF c. BCE* (C.J.C.E., aff. C-11/00, décembre 2002, nos 126 à 140).

⁸³ Le conseil des gouverneurs a rendu de 1998 à fin 2002 165 avis, dont 33 sur des textes législatifs communautaires et les autres sur des textes nationaux. Treize avis concernent la législation à Luxembourg, ce qui place le Luxembourg en troisième position parmi les États membres visés, après l'Autriche et la France.

⁸⁴ La loi lui impose de présenter un rapport annuel d'activités. La Banque centrale publie aussi un bulletin trimestriel. Elle a lancé une série de cahiers de recherches. Elle gère un site Internet (www.bcl.lu) qui est alimenté de manière dynamique et qui contient les liens nécessaires et adéquats avec les sites d'autres institutions nationales et européennes, complétant ainsi l'action de la Banque centrale.

CHAPITRE 8

Les missions nationales

2-61. La priorité de la Banque centrale a été de satisfaire à ses obligations dans le cadre de l'Eurosystème. Néanmoins, la disposition qui lui permet de développer d'autres missions sur base légale et conventionnelle, a été mise en œuvre. En général, il s'agit de prolonger et d'organiser concrètement au niveau national les missions générales de l'Eurosystème. Il s'agit aussi de développer les actions nouvelles pour lesquelles des délibérations sont en cours au niveau du conseil de la Banque centrale.

TITRE 4

Le cadre juridique de l'action de la Banque centrale

CHAPITRE 1

Le pouvoir réglementaire et le pouvoir de sanction

SECTION 1

Le pouvoir réglementaire au sein de l'Eurosystème

2-62. La BCL n'est pas dotée d'un pouvoir réglementaire propre, faute d'une disposition précise en ce sens dans sa loi organique. L'activité réglementaire (au sens large du terme) au Luxembourg est en effet fondée sur une conception classique du rôle du *regulator*. Le pouvoir législatif est, par définition, seul investi du pouvoir d'édicter des règles. À titre subordonné, le pouvoir exécutif est toutefois habilité à « exécuter » ces lois, c'est-à-dire à prendre les règlements nécessaires à la mise en œuvre de la loi.

Cette conception classique de la répartition des pouvoirs au sein de l'État a encore été renforcée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui a remis en cause la constitutionnalité des règlements ministériels qui, contrairement aux règlements grand-ducaux, ne sont pas prévus par la Constitution. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle va à l'encontre de la théorie de la délégation des pouvoirs pratiquée dans d'autres systèmes politiques ou pratiquée jadis au Luxembourg.

À cet égard, il y a lieu de citer l'exemple de l'Institut belgo-luxembourgeois du change (IBLC) qui, dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, s'est vu attribuer un pouvoir réglementaire autonome pour organiser la collecte et le traitement de données nécessaires à l'établissement de la balance

de paiements, tâche actuellement dévolue de manière conjointe à la BCE et au STATEC⁸⁵.

2-63. Au niveau communautaire, l'indépendance de la BCE a été assortie d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de sanction autonome, dans les limites de ses compétences. À l'intérieur du SEBC, les BCN agissent comme des relais suivant les orientations et les instructions de la BCE. L'article 34 du Protocole prévoit divers instruments juridiques à utiliser par la BCE. La force contraignante de ces instruments varie et va généralement de pair avec un degré de précision décroissant. Plus le texte de l'instrument juridique est détaillé et contraignant, moins les BCN devront prendre de mesures d'adaptation au niveau national.

2-64. La BCE arrête tout d'abord des *règlements* à portée générale, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre. La BCE recourt à de tels instruments dans la mesure nécessaire pour l'accomplissement des missions définies à l'article 3.1, premier tiret (mise en œuvre de la politique monétaire de la Communauté), aux articles 19.1 (réserves obligatoires), 22 (systèmes de compensation et de paiements) ou 25.2 (contrôle prudentiel des établissements de crédit) du Protocole, ainsi que dans les cas qui sont prévus dans les actes du conseil visés à l'article 42. La prise de règlements ne pose pas de difficultés particulières, dans la mesure où ceux-ci sont directement applicables et suffisamment précis par définition.

2-65. La BCE peut par ailleurs prendre des *décisions* nécessaires à l'accomplissement des missions confiées au SEBC en vertu du traité et du Protocole. Elle est également habilitée à émettre des *recommandations* et des *avis*. Le degré de précision des décisions et recommandations varie. Un travail de transposition ou d'adaptation au niveau national est souvent nécessaire.

2-66. Outre les instruments juridiques précités, la BCE dispose enfin d'une catégorie d'instruments particuliers, les orientations (*guidelines*). Celles-ci sont arrêtées par le conseil des gouverneurs afin de garantir l'accomplissement des missions confiées au SEBC par le traité et le Protocole. Les orientations sont adressées aux banques centrales nationales des États membres, auxquelles elles laissent une certaine marge de manœuvre. Les BCN doivent généralement prendre des mesures de mise en œuvre pratiques au niveau national, comparables aux mesures de transposition pour les directives communautaires.

⁸⁵ Les règlements du Conseil devaient être approuvés respectivement par les gouvernements des deux pays avant d'être rendus obligatoires.

2-67. La situation de la BCE, si elle est remarquable par l'intensité de son pouvoir d'ordre quasi législatif, n'est pas exceptionnelle en droit comparé. Bon nombre de banques centrales du système disposent, de par leur loi organique ou par des délégations de pouvoir de la part du pouvoir législatif, voire exécutif, de pouvoirs réglementaires facilitant l'exécution des tâches nationales et des tâches leur incombant par l'effet d'une exécution décentralisée. À titre d'exemples, on peut citer la loi espagnole qui attribue à la Banque nationale d'Espagne⁸⁶ le pouvoir d'adopter des *Circulares monetarias* et des *Circulares*, ayant force de loi dans le domaine d'action financier ou bancaire. La Banque nationale d'Autriche, la Banque nationale de Belgique, la *Banco de Portugal*, la Banque de France, la *Bank of Greece* et la *Nederlandsche Bank* disposent de pouvoirs comparables.

2-68. Le système législatif néerlandais, par le biais de délégations de pouvoir (même en cascade), habilite la banque centrale à jouer un rôle primordial pour la réglementation financière. Un tel pouvoir relève toutefois d'une compétence d'attribution spéciale et ne saurait être utilisé de manière généralisée. Son utilisation se réalise de manière restrictive, dans le respect des principes généraux, tels que la répartition des pouvoirs et compétences, la sécurité juridique ainsi que la proportionnalité.

2-69. La Banque centrale du Luxembourg – qui ne dispose donc d'aucun pouvoir réglementaire semblable – a néanmoins développé deux instruments particuliers, afin de s'acquitter des missions qui lui sont attribuées par le traité ainsi que des tâches purement nationales.

2-70. Le premier instrument est de nature contractuelle. Il s'agit de l'adoption de « Conditions générales », comportant un ensemble de règles et d'instructions régissant les opérations de politique monétaire de l'Eurosystème. Ces Conditions générales ont été établies dans la droite ligne de la *General Documentation on Eurosystem Monetary Policy Instruments and Procedures*, adoptée par le conseil des gouverneurs dans la forme d'une orientation. Outre les opérations de politique monétaire, les Conditions générales organisent les opérations en espèces (à savoir les versements et prélèvements de signes monétaires) ainsi que les conditions de participation aux systèmes de paiement. Les conditions générales et leurs annexes sont régulièrement mises à jour, après consultation préalable des contreparties.

2-71. Outre l'adoption de dispositions de nature contractuelle, la direction adopte des circulaires. Elles font l'objet d'une consultation facultative à l'inter-

⁸⁶ Article 3 de la loi organique de la Banco de España du 1^{er} juin 1994 (13/1994) (amendée par la loi 66/1997 du 30 décembre et la loi 12/1998 du 28 avril).

vention de comités constitués par la Banque et composés de représentants du marché et d'agents de la Banque dans des domaines variés, tels que les statistiques, les systèmes de paiement et de compensation, la monnaie fiduciaire.

Les circulaires ont pour destinataires ceux mentionnés explicitement ; il peut s'agir de différentes catégories de professionnels. La circulaire n'a pas de valeur réglementaire, ni contractuelle, faute d'habilitation légale ou d'approbation explicite. Elle est un instrument d'administration économique, commode, succédant à une pratique déjà ancienne suivie par l'Institut monétaire luxembourgeois.

Il est regrettable que le législateur n'ait pas suivi l'exemple d'autres États membres du SEBC ayant doté la banque centrale de tous les moyens juridiques nécessaires au bon accomplissement de ses tâches européennes et nationales par le biais d'un pouvoir réglementaire propre.

SECTION 2

Le pouvoir de sanction

I. L'attribution du pouvoir de sanction

2-72. Dans les limites et selon les conditions arrêtées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 42 du Protocole, la BCE est habilitée à infliger aux entreprises des amendes et des astreintes en cas de non-respect de ses règlements et de ses décisions (article 110, § 3, du traité, article 19, § 2, et article 34, § 3, du Protocole).

Afin de préciser les modalités d'application pratiques de telles sanctions, le Conseil a pris un règlement n° 2532/98 du 23 novembre 1998⁸⁷. Celui-ci a été complété par un règlement BCE du 23 septembre 1999⁸⁸ pour ce qui concerne les modalités de la procédure de sanction. Ce règlement a été modifié par un règlement BCE du 10 mai 2001 (ECB/2001/4). Les sanctions peuvent être prononcées, par exemple, en matière de réserves obligatoires et de statistiques.

II. Procédure de sanction

2-73. La procédure de sanction se déroule comme suit :

Dans les cas où le règlement précité autorise la BCE à prononcer une sanction, le directoire de la BCE ou la BCN de l'État membre dans la juridiction duquel

⁸⁷ Règlement n° 2532/1998 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant les pouvoirs de la BCE en matière de sanctions (*J.O.C.E.* L 246 du 6 août 1998, p. 9).

⁸⁸ Règlement n° 2157/1999 de la BCE du 23 septembre 1999 concernant les pouvoirs de la BCE en matière de sanctions (BCE/1999/4) (*J.O.C.E.* L 264 du 12 octobre 1999, p. 21).

L'infraction présumée a été commise décide d'engager ou non une procédure d'infraction.

Dans l'affirmative, la décision est notifiée par écrit à l'entreprise concernée. Cette dernière a le droit d'être entendue par la BCE ou, le cas échéant, par la banque centrale nationale impliquée. Il lui est accordé un délai minimal de trente jours pour présenter sa défense. Seul le directoire de la BCE a compétence pour adopter une décision motivée établissant la commission d'une infraction par l'entreprise en cause et de préciser la sanction éventuelle. L'entreprise concernée a le droit de demander un réexamen par le conseil des gouverneurs de la BCE de la décision du directoire dans les trente jours de la notification de cette décision.

La notification de la décision du conseil des gouverneurs doit informer l'entreprise de son droit de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes (TPI).

La Cour de justice des Communautés européennes a pleine juridiction au sujet du réexamen des décisions définitives imposant une sanction, consistant en une amende ou une astreinte. Le montant de l'amende peut aller jusqu'à 500 000 euros et les astreintes journalières jusqu'à 100 000 euros pour une période maximale de six mois. Les décisions comportant une amende ou une astreinte sont exécutoires de plein droit et forment titre exécutoire au sens de l'article 256 du traité.

À l'instar de l'action publique des systèmes de droit pénal, le droit d'engager une procédure d'infraction est limitée dans le temps: un an après que la BCE ou la BCN compétente a eu connaissance de l'existence de l'infraction ou cinq ans après que l'infraction a été commise. Il s'agit là des délais maxima d'action. Pour les infractions continues, le délai maximal est de cinq ans après la cessation de l'infraction. Cette disposition engendre un risque de paralysie de l'action de la BCE, du fait que la BCN, en pleine connaissance d'une infraction, peut omettre d'agir dans les délais. D'aucuns critiquent toutefois l'application d'un délai de prescription à l'instar de la prescription de l'action publique en matière pénale: il s'agit d'une institution fortement ancrée dans le code pénal français, belge ou luxembourgeois, sans qu'elle ne trouve son équivalent dans d'autres systèmes, tels par exemple les systèmes de *common law*.

Le fait de laisser des comportements reprochables impunis après l'écoulement d'une période de temps démontre un échec de l'autorité de sanction et incite à l'indiscipline.

Une telle prescription de l'action peut néanmoins être justifiée par le souci du législateur communautaire que la BCE ou les BCN compétentes agissent rapidement. Par ailleurs, après l'écoulement de ces délais d'action, l'atteinte portée à l'ordre juridique communautaire a perdu de sa gravité. En tout état de cause, il s'agit d'assurer l'application du principe général constitué par « l'intérêt d'une bonne administration de la justice ».

Le droit de prononcer une sanction expire un an après l'adoption de la décision d'engager une procédure. Il s'agit de l'équivalent de la règle de la prescription de la peine, également critiquable du fait des arguments développés.

Il peut être observé que la procédure est soumise au respect de principes généraux du droit administratif répressif, dont ceux tenant à l'exception de bonne foi ou à la proportionnalité des peines, et au principe du contradictoire.

Par son règlement du 10 mai 2001⁸⁹, la BCE a modifié son règlement de 1999 dans le but d'alléger la procédure existante de rassemblement d'informations relatives à la détermination et à l'exécution des sanctions, notamment de l'échange de documents et pièces originaux entre la BCE et les banques centrales nationales, sans néanmoins toucher à la sécurité juridique du régime.

CHAPITRE 2

Les privilèges et immunités

SECTION 1

Le régime TVA applicable à la Banque centrale du Luxembourg

2-74. L'article 3 de la loi organique stipule que « la Banque centrale est un établissement public, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. [...]. Elle est exempte de tous droits, impôts et taxes au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée ».

2-75. Ce texte doit être lu en combinaison avec la directive TVA⁹⁰ ainsi que l'article 8 de la loi TVA luxembourgeoise, lesquels prévoient expressément une exemption pour les personnes publiques pour toutes opérations sur devises, billets de banque ou pièces de monnaie, ainsi que toutes opérations sur titres, qui sont des opérations exercées dans le cadre de ses missions de service public.

⁸⁹ Règlement CE n° 985/2001 de la BCE du 10 mai 2001 modifiant le règlement BCE/1999/4 concernant les pouvoirs de la BCE en matière de sanctions (BCE/20001/4) (*J.O.C.E.* L 137 du 19 mai 2001, p. 24).

⁹⁰ Sixième directive du Conseil 77/388/CEE du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme, (*J.O.C.E.* L 145 du 13 juin 1977, p. 1).

SECTION 2

*Le privilège de la Banque centrale du Luxembourg
sur les avoirs de ses débiteurs*

2-76. L'article 4 (4) de la loi organique organise, au profit de la Banque centrale du Luxembourg, un privilège sur tous les avoirs détenus par ses débiteurs, soit auprès de la Banque centrale du Luxembourg elle-même, soit auprès d'un système de règlement sur titres ou d'une autre contrepartie au Luxembourg. Ce même texte prévoit qu'un tel privilège a le même rang que le privilège du créancier gagiste.

Selon l'exposé des motifs de la loi précitée⁹¹, cette disposition – inspirée d'une loi belge concernant la Banque nationale de Belgique – vise à renforcer la situation financière de la Banque centrale du Luxembourg en la protégeant contre les risques découlant de ses opérations avec le secteur financier. Elle vise également à éviter que soit mise en péril la structure sur laquelle repose la mise en œuvre de la politique monétaire. Une telle protection est conçue afin de protéger l'indépendance de la Banque centrale dans la mesure où ses fonds propres lui ont été octroyés de manière parcimonieuse.

Notons toutefois que ce privilège constitue une protection en ultime ressort, pour le cas très exceptionnel où le risque de crédit de la Banque centrale ne serait pas couvert alors que ses opérations de politique monétaire font obligatoirement l'objet d'une couverture totale.

SECTION 3

Le régime d'immunité d'exécution

2-77. De manière générale, il apparaît que les avoirs déposés auprès de la Banque centrale bénéficient de l'immunité d'exécution. Malgré le caractère commercial de ses activités, les opérations résultent d'actes de souveraineté (*iure imperii*). Ainsi, il ne pourrait se produire que, par une mesure de saisie de réserves obligatoires, la contrepartie soit déclarée en défaut de ses obligations de politique monétaire ou que la Banque centrale ne soit gênée dans ses capacités d'intervention dans le cadre de l'Eurosystème.

⁹¹ Projet de loi relative au statut monétaire de la Banque centrale du Luxembourg, n° 4468, Chambre des députés, session ordinaire 1997-1998, p. 11 et 12.

CHAPITRE 3

Le régime juridique des billets

2-78. Les conditions de production des billets, de mise en circulation, de traitement auprès des banques centrales et d'échange en faveur du public, sont fixées par l'Eurosystème sur la base de l'article 106 du traité.

La BCE a aussi pris les dispositions adéquates pour fixer les conditions d'échange de billets mutilés ou endommagés, de même que les conditions de retrait des billets. La décision du 20 mars 2003 relative à la dénomination, spécification, reproduction, échange et retrait des billets en euro (ECB/2003/4) remplace les décisions antérieures de la BCE de 2001. Les droits d'auteur sur les billets en euro appartiennent à la BCE⁹² qui a tout un dispositif nouveau en vue de protéger les signes monétaires contre le faux monnayage.

La législation communautaire comporte des règlements et décisions-cadres⁹³.

2-79. Au plan national, le législateur a comblé un oubli ancien en approuvant par la loi du 13 janvier 2001⁹⁴, la convention internationale pour la répression du faux monnayage signée à Genève le 20 avril 1929. Cette convention assure la même répression de l'infraction de contrefaçon à l'égard de la monnaie nationale et des monnaies étrangères. Il est observé que dans la loi luxembourgeoise, sous l'impulsion de la BCE, l'infraction de contrefaçon de signes monétaires n'ayant plus cours légal, mais toujours échangeables est prévue.

⁹² Décision BCE du 7 juillet 1998/6, orientation BCE 1999/3, (*J.O.C.E.* L 8 du 14 janvier 1999).

⁹³ Décision-cadre du Conseil du 6 décembre 2001 modifiant la décision-cadre 2000/383/JAI visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro (2001/888/JAI) (*J.O.C.E.* L 329 du 14 décembre 2001, p. 3) ;

– Règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage (*J.O.C.E.* L 181 du 4 juillet 2001, p. 6) ;

– Règlement (CE) n° 1339/2001 du Conseil du 28 juin 2001 étendant les effets du règlement (CE) n° 1338/2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage aux États membres qui n'ont pas adopté l'euro comme monnaie unique ;

– Décision du Conseil du 6 décembre 2001 relative à la protection de l'euro contre le faux monnayage (2001/887/JAI) (*J.O.C.E.* L 329 du 14 décembre 2001, p. 1) ;

– Décision du Conseil du 6 décembre 2001 étendant le mandat d'Europol à la lutte contre les formes graves de criminalité internationale énumérées à l'annexe de la convention Europol (*J.O.C.E.* C 362 du 18 décembre 2001, p. 1) ;

– Décision du Conseil du 17 décembre 2001 étendant les effets de la décision établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux monnayage (programme « Pericles ») aux États membres qui n'ont pas adopté l'euro comme monnaie unique (2001/924/CE) (*J.O.C.E.* L 339 du 21 décembre 2001, p. 55).

⁹⁴ Loi du 13 janvier 2002 portant 1. approbation de la Convention Internationale pour la répression du faux monnayage ainsi que du Protocole y relatif, signés à Genève en date du 20 avril 1929 et 2. modification de certaines dispositions du code pénal et du code d'instruction criminelle (*Mémorial* A n° 5 du 25 janvier 2002, p. 58).

Des dispositions européennes n'ont pas encore été totalement mises en œuvre, notamment la décision-cadre du 29 mai 2001 qui impose l'introduction en droit pénal luxembourgeois d'un régime spécifique de responsabilité pénale des personnes morales.

CHAPITRE 4

Le secret professionnel

2-80. L'article 33 de la loi organique assure le respect par la Banque centrale de l'article 38 du Protocole ayant trait au secret professionnel. Cette disposition communautaire s'applique aux organes de décision ainsi qu'aux agents de la Banque centrale, puisqu'elle prévoit en son premier paragraphe que les membres des organes de décision et du personnel de la BCE et des banques centrales nationales sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel.

L'article 38, deuxième paragraphe, ajoute que les personnes ayant accès à des données soumises à une législation communautaire imposant l'obligation du secret sont assujetties à cette législation.

Les règles de conduite ainsi que le secret professionnel constituent les seuls domaines dans lesquels le statut du personnel des différentes entités composantes de l'Eurosystème a connu une certaine harmonisation.

Les obligations en matière de secret professionnel auquel sont soumis les membres des organes, le réviseur aux comptes ainsi que les agents de la Banque centrale, sont contenues à l'article 33 précité. Sous peine de sanctions pénales (article 458 du Code pénal⁹⁵), il leur est interdit de révéler des faits dont ils ont pris connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

2-81. L'obligation au secret professionnel connaît cependant des limites qui sont exposées à l'article 458 du Code pénal, ainsi qu'à l'article 33, deuxième paragraphe, de la loi organique. En vertu de cette dernière disposition, l'obligation au secret professionnel devient inapplicable en cas d'échanges d'informations entre la Banque centrale et la Commission de surveillance du secteur financier et lorsque les personnes visées par l'obligation au secret professionnel sont appelées à rendre témoignage en justice ou lorsque la loi les autorise ou les oblige à révéler certains faits. Ceci couvre notamment les dispositions légales en

⁹⁵ « Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 euros à 5 000 euros. »

matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le dernier paragraphe de l'article 33 rend l'article 23 du Code d'instruction criminelle applicable aux membres de la direction et aux agents de la Banque centrale. Cette disposition leur impose, lorsqu'ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions d'un crime ou d'un délit, d'en donner avis sans délai au procureur d'État et de transmettre à ce dernier tous les documents nécessaires.

Le cercle de confidentialité au sein duquel l'échange de secrets est permis entre personnes soumises à l'obligation de secret, est défini concrètement par les dispositions internes à l'Eurosystème, respectivement à la Banque centrale ou par des décisions au cas par cas de l'autorité responsable.

Conclusion

2-82. Depuis cinq ans, la Banque centrale a acquis droit de cité au sein de la place financière de Luxembourg. Pour celle-ci, ce fut sans doute un avantage de pouvoir créer de toutes pièces une nouvelle Banque centrale pour satisfaire à ses missions au sein du Système européen de banques centrales tout comme au plan national. Il est parfois préférable de construire que d'aménager.

83. Néanmoins, il ressort du contexte un peu précipité de l'organisation légale de la Banque centrale en 1998 et de l'expérience des cinq dernières années, qu'une refonte de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg pourrait être envisagée de manière à doter le Luxembourg d'une Banque centrale munie de meilleurs attributs juridiques. L'envergure et le contenu de la réforme seront nécessairement guidés par l'expérience de la première phase opérationnelle, mais aussi par le recul pris entre-temps par rapport à une nouvelle réalité politique et économique qu'est la monnaie unique.

Repères bibliographiques

Vu la nouveauté du sujet et l'absence de doctrine à ce jour, les personnes intéressées sont invitées à se référer aux publications de la Banque centrale européenne et de la Banque centrale du Luxembourg elle-même, en particulier :

- *Rapport annuel BCL* 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002 (parution en avril de chaque année)
- M. PALMER, *The Banque centrale du Luxembourg in the European System of Central Banks*, Brochure BCL, mai 2001

- Bulletins BCL, en particulier :
 - 1999/1 : *Les statistiques de politique monétaire,*
 - 1999/2 : *Les billets et les pièces : le rôle de la BCL,*
 - 2000/1 : *Consolidation in the European securities settlement systems environment,*
 - 2000/2 : *Le virement en droit luxembourgeois,*
 - 2000/3 : *The role of the Eurosystem with regard to the payment and securities settlement systems,*
 - 2001/2 : *La protection des systèmes de paiement et de règlements titres ; analyse de la directive 98/26/CE et de sa transposition en droit luxembourgeois,*
 - 2002/2 (septembre 2001) : *La surveillance des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres à Luxembourg.*

De même, il est possible de consulter de manière générale les documents publiés sur le site Internet de la BCL www.bcl.lu.