

## 3. L'actualité législative

### 3.1 L'Union économique et monétaire

De nombreuses **dispositions législatives** nécessaires à la préparation de la troisième phase de l'UEM furent prises par la Communauté européenne au cours de l'année écoulée. Ces textes visent d'une part l'introduction de l'euro et la détermination des Etats participant à la monnaie unique, et d'autre part l'établissement de la BCE et du SEBC. A cet égard on relèvera en particulier l'adoption de règlements du Conseil en matière de réserves obligatoires, de sanctions et de collecte d'informations statistiques. Dès sa constitution au 1<sup>er</sup> juin 1998, la BCE a participé activement à la préparation de la législation communautaire. Elle est elle-même à l'origine d'un nombre important d'actes juridiques sous la forme de règlements, décisions, recommandations, avis et orientations.

Parmi les annexes du chapitre 7 figurent d'une part une liste de règlements et de décisions du Conseil de l'Union européenne et d'autre part une liste d'actes juridiques de la BCE adoptés en 1998 et publiés.

Les **taux de conversion** applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, conformément au règlement n° 2866/98 du Conseil du 31 décembre 1998 concernant les taux de conversion entre l'euro et les monnaies des Etats membres adoptant l'euro (JOCE n° L 359 du 31.12.98), sont les suivants:

1 euro	40,3399 BEF
	1,95583 DEM
	166,386 ESP
	6,55957 FRF
	0,787564 IEP
	1 936,27 ITL
	40,3399 LUF
	2,20371 NGL
	13,7603 ATS
	200,482 PTE
5,94573 FIM	

La décision de la BCE du 1<sup>er</sup> décembre 1998 détermine la **clé de répartition pour la souscription du capital de la BCE**, fixé selon l'article 28.1 des statuts, à 5 milliards d'écus.

Banques centrales nationales	Clé
Banque Nationale de Belgique	2,8658 %
Danmarks Nationalbank	1,6709 %
Deutsche Bundesbank	24,4935 %
Bank of Greece	2,0564 %
Banco de España	8,8935 %
Banque de France	16,8337 %
Central Bank of Ireland	0,8496 %
Banca d'Italia	14,8950 %
Banque centrale du Luxembourg	0,1492 %
De Nederlandsche Bank	4,2700 %
Oesterreichische Nationalbank	2,3594 %
Banco de Portugal	1,9232 %
Suomen Pankki	1,3970 %
Sveriges Riksbank	2,6537 %
Bank of England	14,6811 %

La BCL a payé l'intégralité de sa participation, soit 7 460 000 d'euros, à la date du 1<sup>er</sup> juin 1998. Comme les banques centrales des pays non participants ont payé 5% du montant du capital à souscrire, la BCE dispose d'un capital libéré d'un peu moins de 4 milliards d'euros.

### 3.2 Les directives financières européennes

#### 3.2.1 L'état d'avancement de la transposition au Luxembourg

La loi du 12 mars 1998 (ancien projet de loi n° 4066) portant modification de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier pour la transposition de la directive 93/22/CEE relative aux services d'investissement et portant modification du

## 3. L'actualité législative

### 3.1 L'Union économique et monétaire

De nombreuses **dispositions législatives** nécessaires à la préparation de la troisième phase de l'UEM furent prises par la Communauté européenne au cours de l'année écoulée. Ces textes visent d'une part l'introduction de l'euro et la détermination des Etats participant à la monnaie unique, et d'autre part l'établissement de la BCE et du SEBC. A cet égard on relèvera en particulier l'adoption de règlements du Conseil en matière de réserves obligatoires, de sanctions et de collecte d'informations statistiques. Dès sa constitution au 1<sup>er</sup> juin 1998, la BCE a participé activement à la préparation de la législation communautaire. Elle est elle-même à l'origine d'un nombre important d'actes juridiques sous la forme de règlements, décisions, recommandations, avis et orientations.

Parmi les annexes du chapitre 7 figurent d'une part une liste de règlements et de décisions du Conseil de l'Union européenne et d'autre part une liste d'actes juridiques de la BCE adoptés en 1998 et publiés.

Les **taux de conversion** applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, conformément au règlement n° 2866/98 du Conseil du 31 décembre 1998 concernant les taux de conversion entre l'euro et les monnaies des Etats membres adoptant l'euro (JOCE n° L 359 du 31.12.98), sont les suivants:

1 euro	40,3399 BEF
	1,95583 DEM
	166,386 ESP
	6,55957 FRF
	0,787564 IEP
	1 936,27 ITL
	40,3399 LUF
	2,20371 NGL
	13,7603 ATS
	200,482 PTE
5,94573 FIM	

La décision de la BCE du 1<sup>er</sup> décembre 1998 détermine la **clé de répartition pour la souscription du capital de la BCE**, fixé selon l'article 28.1 des statuts, à 5 milliards d'écus.

Banques centrales nationales	Clé
Banque Nationale de Belgique	2,8658 %
Danmarks Nationalbank	1,6709 %
Deutsche Bundesbank	24,4935 %
Bank of Greece	2,0564 %
Banco de España	8,8935 %
Banque de France	16,8337 %
Central Bank of Ireland	0,8496 %
Banca d'Italia	14,8950 %
Banque centrale du Luxembourg	0,1492 %
De Nederlandsche Bank	4,2700 %
Oesterreichische Nationalbank	2,3594 %
Banco de Portugal	1,9232 %
Suomen Pankki	1,3970 %
Sveriges Riksbank	2,6537 %
Bank of England	14,6811 %

La BCL a payé l'intégralité de sa participation, soit 7 460 000 d'euros, à la date du 1<sup>er</sup> juin 1998. Comme les banques centrales des pays non participants ont payé 5% du montant du capital à souscrire, la BCE dispose d'un capital libéré d'un peu moins de 4 milliards d'euros.

### 3.2 Les directives financières européennes

#### 3.2.1 L'état d'avancement de la transposition au Luxembourg

La loi du 12 mars 1998 (ancien projet de loi n° 4066) portant modification de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier pour la transposition de la directive 93/22/CEE relative aux services d'investissement et portant modification du

Code de Commerce (Mémorial A-23 du 25.3.98, page 338) a transposé en droit luxembourgeois la directive 93/22/CEE **du 10 mai 1993 relative aux services d'investissement** dans le domaine des valeurs mobilières. La modification de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier ne reprend que le volet de la directive 93/22/CEE instituant le passeport européen pour les entreprises d'investissement. Ce premier volet de la directive vise une harmonisation minimale des règles relatives à l'agrément et au contrôle des entreprises d'investissement de manière à permettre la reconnaissance mutuelle des agréments et l'application du principe du contrôle par l'Etat membre d'origine. Par contre la loi ne reprend pas les articles 15, 16, 20 et 21 de la directive qui fixent des règles minimales permettant la coexistence de types de marchés aux structures différentes dans la Communauté européenne. Ce deuxième volet de la directive 93/22/CEE a été transposé en droit luxembourgeois par la loi du 23 décembre 1998 relative à la surveillance des marchés d'actifs financiers.

La directive 95/26/CE **du 29 juin 1995, communément appelée directive post BCCI**, qui apporte de manière horizontale des modifications au régime de surveillance mis en place par les directives-cadres du secteur financier et du secteur des assurances aux fins de renforcer les pouvoirs des autorités de contrôle dans la surveillance des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des entreprises d'assurance, a fait l'objet d'une transposition partielle dans le droit interne. Les dispositions relatives au secteur des assurances ont été reprises dans la loi du 8 décembre 1995 modifiant la loi relative au secteur des assurances. La loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier reprend d'ores et déjà certaines dispositions de la directive 95/26/CE qui ont trait aux établissements de cré-

dit et entreprises d'investissement. Tel est le cas des dispositions qui soumettent l'agrément à la justification de l'existence de l'administration centrale d'une entreprise financière dans l'Etat qui a accordé l'agrément ou encore à la justification de l'existence d'une structure de groupe transparente qui n'entrave ni l'exercice de la surveillance prudentielle, ni l'identification d'autorités de contrôle en charge de la surveillance sur base consolidée. Le projet de loi n° 4370 déposé le 12 novembre 1997 à la Chambre des Députés (portant transposition de la directive 95/26/CE relative au renforcement de la surveillance prudentielle dans la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier et la loi du 30 mars 1988 relative aux OPC; portant transposition de l'article 7 de la directive 93/6/CEE **relative à l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit** dans la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier; portant autres modifications de la loi du 5 avril 1993; portant modification du règlement grand-ducal du 19 juillet 1983 relatif aux contrats fiduciaires des établissements de crédit) vise à compléter la transposition de la directive 95/26/CE dans le droit luxembourgeois. Le projet de loi prévoit d'une part une modification du régime de l'échange d'informations défini à l'article 44 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et dans la loi modifiée du 30 mars 1988 relative aux organismes de placement collectif aux fins de l'aligner sur le droit communautaire et d'autre part l'introduction d'une obligation de notification à charge des réviseurs d'entreprises de tout fait susceptible de mettre en cause la survie de l'institution financière ou la qualification ou le refus de certification des comptes annuels.

Le projet de loi n° 4478 déposé le 14 octobre 1998 à la Chambre des Députés portant transposition de la directive 97/5/CE **sur les virements**

**transfrontaliers** dans la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier, vise à transposer la directive 97/5/CE du 27 janvier 1997 concernant les virements transfrontaliers dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Le projet de loi n'est d'application qu'aux virements d'un montant inférieur ou égal à la contre-valeur de EUR 50 000, effectués dans les monnaies des Etats membres ou en euros et pour lesquels les établissements du donneur d'ordre et du bénéficiaire sont situés dans des Etats membres différents de la Communauté. La directive, et partant le texte portant transposition de la directive dans le droit interne, imposent aux établissements de crédit, ainsi qu'à d'autres établissements qui, dans le cadre de leurs activités, exécutent des virements transfrontaliers, des obligations minimales pour garantir un niveau adéquat d'information de la clientèle, une exécution du virement conformément aux instructions du client, un raccourcissement des délais d'exécution, l'élimination de la pratique du double prélèvement et l'accès à des procédures de recours. A l'instar de la directive, le projet de loi établit le droit du client au remboursement au cas où le virement n'a pas été mené à bonne fin. Le montant maximal à verser au client à titre de remboursement est fixé à la contre-valeur de EUR 12 500.

La directive 97/9/CE du 3 mars 1997 relative aux **systèmes d'indemnisation des investisseurs** a fait également l'objet de travaux au sein de la Banque centrale en vue de sa transposition dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Les dispositions de la directive s'inspirent étroitement de celles de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts. L'objet de la directive est d'une part d'assurer une indemnisation minimale aux «petits» investisseurs acquéreurs de services d'investissement et d'autre part de placer les dispositifs d'indemnisation sous

le régime du contrôle par le pays d'origine. La directive établit le principe d'une adhésion obligatoire à un système d'indemnisation à la fois pour les entreprises d'investissement et pour les établissements de crédit offrant des services d'investissement. La cohérence entre les directives 97/9/CE et 94/19/CE est essentielle dans la mesure où la directive 97/9/CE prévoit la possibilité pour les Etats membres d'autoriser les établissements de crédit de se conformer aux deux directives en adhérant à un seul système de protection.

### 3.2.2 *Les directives bancaires et financières adoptées ou en cours de négociation au niveau européen*

La Banque centrale du Luxembourg a participé comme par le passé aux travaux de divers groupes de travail institués par le Conseil et la Commission des Communautés européennes dans le cadre de la coordination des législations bancaires.

La directive 98/26/CE du **Parlement européen** et du Conseil du 19 mai 1998 **concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations** sur titres a pour objet de faciliter le bon fonctionnement des systèmes de paiement et de la politique monétaire dans la troisième phase de l'UEM. Elle définit un cadre juridique minimal applicable aux systèmes de paiement et aux systèmes de règlement de titres dans un souci de réduire les risques juridique et systémique associés à la participation à ces systèmes. La directive établit plus particulièrement les principes de l'irrévocabilité des paiements, de la validité juridique et de l'opposabilité aux tiers des accords de netting et de recouvrement des garanties constituées dans le cadre de la participation à des systèmes de paiement ou dans le cadre de la politique monétaire.

Les trois propositions de directives qui à l'époque, sous présidence luxembourgeoise, avaient fait l'objet d'un accord politique ont pu être finalisées en 1998. Il s'agit de la **directive 98/31/CE** du 22 juin 1998 modifiant la directive 93/6/CEE relative à l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (communément appelée CAD II), de la **directive 98/32/CE** du 22 juin 1998 modifiant, notamment en ce qui concerne les hypothèques, la directive 89/647/CEE relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit (communément appelée directive crédit hypothécaire) et la **directive 98/33/CE** du 22 juin 1998 modifiant: (1) l'article 12 de la directive 77/780/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'accès et à l'exercice de l'activité bancaire; (2) les articles 2, 6, 7 et 8 et les annexes II et III de la directive 89/647/CEE relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit; (3) l'article 2 et l'annexe II de la directive 93/6/CEE relative à l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (communément appelée directive matrice élargie).

La directive 98/31/CE appelée **CAD II** comporte plusieurs volets: elle complète tout d'abord le régime de capital par l'introduction d'exigences de fonds propres spécifiques pour couvrir le risque de position lié aux matières de base et instruments dérivés sur matières de base («commodities risk»). Elle permet ensuite aux banques et entreprises d'investissement d'utiliser leurs modèles internes de gestion des risques pour calculer les exigences de fonds propres en lieu et place de la méthode standard définie dans la directive 93/6/CEE. Finalement, la directive apporte des changements ponctuels à la directive 93/6/CEE à la lumière des développements récents dans d'autres enceintes internationales et sur les marchés financiers.

La directive 98/32/CE appelée **directive crédit hypothécaire** comporte deux volets. Le premier volet a pour objet de définir les conditions sous lesquelles le taux de pondération applicable aux «mortgage-backed securities» peut être ramené de 100% à 50% pour les besoins du calcul du ratio de solvabilité. Le second volet étend, jusqu'au 31 décembre 2006, à l'ensemble des Etats membres de la Communauté le régime transitoire de l'article 11.4 de la directive 89/647/CEE permettant l'application de la pondération préférentielle de 50% aux crédits hypothécaires commerciaux.

La directive 98/33/CE appelée directive **matrice élargie** a pour objet d'une part un élargissement du tableau des facteurs de majoration aux fins d'améliorer la couverture en fonds propres du risque de contrepartie lié aux opérations sur instruments dérivés à échéances lointaines et lié à certaines catégories de produits dérivés peu liquides ou présentant une volatilité élevée tels que les contrats sur actions et indices boursiers, les contrats sur métaux précieux et sur d'autres matières premières. Ce changement a pour effet de renforcer les exigences de fonds propres. La directive vise d'autre part la reconnaissance prudentielle de l'effet réducteur du netting bilatéral sur le risque de crédit potentiel futur associé aux opérations sur instruments dérivés. Ce second volet de la directive se traduira par un allègement des charges en fonds propres pour les opérations sur produits dérivés couvertes par des contrats de novation et des conventions de compensation bilatéraux juridiquement valides. La directive apporte par ailleurs des modifications au régime de l'échange d'informations avec les autorités de pays tiers.

L'exercice de **codification des directives bancaires** entamé par la Commission européenne en 1995 a abouti à l'adoption par la Commission le 15

décembre 1997 d'un projet de proposition de directive dont l'objet est de remplacer 19 directives bancaires existantes par une seule directive. Le projet de proposition de directive s'inscrit dans le contexte de la simplification et de la transparence du droit communautaire et constitue un complément aux initiatives que la Commission envisage de prendre pour simplifier la législation bancaire dans le cadre de l'exercice SLIM («Simpler Legislation for the Internal Market»). Les services juridiques des trois institutions communautaires, à savoir de la Commission, du Conseil et du Parlement, considèrent que le texte codifié se limite à porter coordination des directives originales sans y apporter de changement quant au fond. Le texte codifié n'a cependant pas encore pu être adopté en 1998. Sont prises en compte dans l'exercice de codification les première et seconde directives de coordination bancaire (directives 77/780/CEE et 89/646/CEE), la directive post BCCI (directive 95/26/CE), la directive 92/30/CEE concernant le contrôle consolidé, la directive 89/299/CEE sur les fonds propres, la directive 89/647/CEE concernant le ratio de solvabilité et la directive 92/121/CEE concernant les grands risques, ainsi que douze directives de modification y relatives.

Les travaux sur la **proposition modifiée de directive concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit** sont restés en veilleuse depuis le premier semestre 1996. La directive constitue le prolongement des première et deuxième directives de coordination bancaire. Alors que ces deux directives-cadres traitent de l'accès à l'activité bancaire et de son exercice, la proposition modifiée de directive concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit traite des mesures à prendre en cas de problèmes de solvabilité d'une banque et en particulier de la coopération en situation de crise entre autorités de surveillance prudentielle de la Communauté. La

proposition de directive a pour objet notamment d'organiser la liquidation des établissements de crédit en établissant la compétence exclusive des juridictions du pays d'origine de l'établissement de crédit et de permettre aux décisions prises par ces juridictions de produire leurs effets dans les autres Etats membres de la Communauté européenne.

Suite aux travaux menés par un groupe d'experts depuis 1997, la Commission a pu soumettre au deuxième semestre 1998 une **proposition de directive relative à la vente à distance de services financiers**. L'initiative législative de la Commission donne suite à l'engagement pris par la Commission au moment de l'adoption de la directive horizontale 97/7/CE du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance et confirmé dans la Communication de juin 1997 intitulée «Services Financiers: renforcer la confiance des consommateurs». La proposition de directive relative à la vente à distance de services financiers s'applique aux contrats de services financiers conclus à distance dans le cadre d'un système organisé de vente ou de prestations de service, pour lequel le fournisseur et le consommateur utilisent exclusivement des moyens de communication à distance. L'objectif de la proposition de directive est de garantir la sécurité juridique de ces moyens de vente à distance afin de favoriser les échanges transfrontaliers de services financiers. La proposition de directive prévoit notamment un droit à un délai de réflexion, un droit de rétractation sans frais et sans justification, des droits minima lorsque les services financiers réclamés sont partiellement ou totalement indisponibles et l'obligation de mettre à disposition du consommateur des voies de recours.

La Banque centrale a également participé aux travaux relatifs aux **propositions de directives** visant à introduire un cadre réglementaire en matière de **monnaie électronique**. La première proposition de

directive vise à modifier la définition des établissements de crédit telle que retenue dans la première directive de coordination bancaire de manière à englober les institutions émettrices de monnaie électronique dans cette nouvelle définition des établissements de crédit. La deuxième proposition de directive sur l'émission de la monnaie électronique donne une définition de la monnaie électronique et précise que les institutions émettrices de monnaie électronique ne sont pas soumises à toutes les règles de surveillance prudentielle prévues par les directives bancaires. Des règles spécifiques pour les institutions de monnaie électronique sont notamment prévues pour leur agrément (allègement des exigences en fonds propres) et en ce qui concerne leurs possibilités d'investissement (limitation des investissements dans des actifs fortement liquides et à faible risque).

Les travaux du **groupe de travail technique** institué auprès de la Commission européenne et chargé d'examiner les problèmes prudentiels liés à la **surveillance des conglomérats financiers** ainsi que d'élaborer des propositions sur la manière de remédier à ces problèmes, sont restés en veilleuse au cours de l'exercice 1998 dans l'attente de voir les résultats du Forum sur les conglomérats financiers, regroupant les autorités de contrôle des banques, des valeurs mobilières et des assurances des pays du groupe des Dix.

Le **groupe d'experts** institué auprès de la Commission européenne et chargé d'examiner s'il y a lieu de renforcer le traitement réservé aux **instruments dérivés** dans la législation communautaire et notamment dans les directives comptables, s'est réuni à plusieurs reprises en 1998. Le groupe a plus particulièrement pour mission d'élaborer des règles en matière d'évaluation, de comptabilisation et de publicité des instruments dérivés, susceptibles de compléter le régime défini dans la directive

86/635/CEE relative aux comptes annuels et comptes consolidés des établissements de crédit. Les travaux ont débouché en 1998 sur l'élaboration d'un projet de recommandation relative à la publication d'informations relatives à l'activité sur instruments financiers des banques. Des représentants du comité de contact comptable assistent aux réunions du groupe d'experts.

Le **groupe technique d'interprétation de l'application des directives bancaires (GTIAD)** s'est réuni à trois reprises en 1998. Ce groupe est une enceinte de consultation technique au service du Comité consultatif bancaire et de la Commission. Sa mission est d'examiner les questions d'interprétation qui peuvent se poser dans le cadre de la transposition des directives communautaires ou de leur application dans la pratique. Les discussions ont porté sur les première et seconde directives de coordination bancaire, sur les directives fonds propres et ratio de solvabilité, sur la directive adéquation des fonds propres, ainsi que sur la directive relative à la surveillance sur une base consolidée.

Les discussions relatives à la **proposition de directive modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)** ainsi qu'à la **proposition de directive modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) en vue d'introduire une réglementation relative aux sociétés de gestion et aux prospectus simplifiés** ont commencé en septembre 1998. A l'heure actuelle, il est encore difficile de savoir si ces discussions pourront rapidement aboutir à l'adoption d'une position commune du Conseil.

### 3.3 *Autre législation en matière financière et bancaire adoptée ou en projet à Luxembourg*

#### 3.3.1 *Législation adoptée en 1998 et publiée*

##### **Taux d'intérêt légal**

Le taux était fixé à 6,25% pour 1998 par un règlement grand-ducal du 23 décembre 1997 déterminant le taux d'intérêt légal pour l'année 1998 (Mémorial A-105 du 31.12.97). Pour l'année 1999 ce taux a été fixé à 6% par règlement grand-ducal du 7 janvier 1999 déterminant le taux d'intérêt légal pour l'année 1999. (Mémorial A-4 du 26.01.1999, page 75). On peut observer que ces taux, déterminés de manière réglementaire, ne correspondent pas à des taux de référence particuliers du marché monétaire ou des marchés de capitaux.

##### **Crédit à la consommation**

La loi du 28 avril 1998 (ancien projet de loi n° 4012) portant modification de l'article 11 de la loi du 9 août 1993 relative au crédit à la consommation (Mémorial A-38 du 29.5.1998, page 556), précise que l'exercice de l'activité d'octroi de crédit est soumis à une autorisation ministérielle préalable. Les personnes désirant exercer une telle activité doivent justifier de leur honorabilité professionnelle et d'une qualification adéquate en matière de contrats de crédit à la consommation.

##### **Traité d'Amsterdam – approbation**

La loi du 3 août 1998 (ancien projet de loi n° 4381) porte approbation du Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains Actes connexes, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997 (Mémorial A-65 du 19.8.98, page 1210). Le Traité d'Amsterdam ne devrait entrer en vigueur qu'au cours du premier semestre 1999 après ratification par tous les Etats membres. Il

n'apporte aucune modification quant aux dispositions relatives à l'UEM, si ce n'est une nouvelle numérotation des articles.

##### **Blanchiment de capitaux**

La loi du 11 août 1998 (ancien projet de loi n° 4327) portant introduction de l'incrimination des organisations criminelles et de l'infraction de blanchiment au code pénal et modifiant la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie; la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier; la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat; la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives; la loi du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises; le code d'instruction criminelle (Mémorial A-73 du 10.9.1998, page 1456), vient non seulement élargir la notion de blanchiment de capitaux, mais également l'introduire dans le code pénal luxembourgeois parmi les délits. De plus, les mécanismes de prévention, de détection et d'information du Parquet sont rendus obligatoires pour d'autres professions (les réviseurs d'entreprises, les experts-comptables, les notaires et les dirigeants d'établissements de jeux de hasard). Le nouvel article 26-2 du code d'instruction criminelle permet désormais au Procureur d'Etat de transmettre aux autorités compétentes de l'Etat requérant pour la détection et la répression de faits de blanchiment, des informations récoltées au Grand-Duché concernant des actes de blanchiment de fonds.

##### **Association monétaire belgo-luxembourgeoise**

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 été publié au Mémorial (A-114 du

28.12.1998, page 3010) (voir point 3.4.5); il n'est pas encore entré en vigueur en Belgique faute d'approbation parlementaire.

### **Sociétés commerciales**

La loi du 10 décembre 1998 (ancien projet de loi n° 4456) relative à la conversion par les sociétés commerciales de leur capital en euros et modifiant la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales telle que modifiée et aux différences résultant de l'application des règles d'arrondi (Mémorial A-105, page 2516), a pour objectif de favoriser le passage, pendant la phase transitoire, des entreprises vers l'euro par l'instauration de deux mesures. La première permet aux sociétés de choisir l'euro comme unité monétaire pour exprimer leur capital social, tout en augmentant de manière consécutive et nécessaire leur capital afin de parvenir à des montants ronds. Ce changement est désormais possible grâce à une procédure simplifiée qui a pour but de minimiser les coûts consécutifs à une modification des statuts et ce conformément à une communication de la Commission des Communautés européennes en date du 5 novembre 1997. La seconde mesure vise à régler le problème d'arrondi mineur susceptible de survenir suite à des conversions successives de montants exprimés en francs et en euros.

### **Banque centrale du Luxembourg**

La loi du 22 avril 1998 (ancien projet de loi n° 3862) portant modification des lois relatives à l'Institut Monétaire Luxembourgeois et au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg (Mémorial A-33 du 1<sup>er</sup> mai 1998, page 466), devait être prise pour permettre au Luxembourg d'être retenu comme Etat participant à la troisième phase de l'UEM, puisqu'un des critères de convergence, était l'existence d'une banque centrale indépendante.

La loi du 23 décembre 1998 (ancien projet de loi n° 4468) relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (Mémorial A-112 du 24.12.1998, page 2980), a eu pour objectif de tenir compte de la décision du gouvernement de conférer la surveillance prudentielle du secteur financier à une autorité administrative distincte de la Banque centrale et placée sous la tutelle du ministre compétent. Le législateur a préféré la rédaction d'un nouveau texte, plutôt qu'une modification de la loi du 22 avril 1998. La loi permet de rectifier les imperfections relevées par l'Institut monétaire européen et par la Commission européenne à l'égard de la loi du 22 avril 1998 (voir point 3.4.2).

### **Commission de surveillance du secteur financier**

Le premier objectif de la loi du 23 décembre 1998 (ancien projet de loi n° 4469) portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier (Mémorial A-112 du 24.12.1998, page 2985), est d'organiser la séparation des fonctions de banque centrale et de surveillance prudentielle et de permettre au gouvernement d'exercer son rôle dans le domaine du contrôle prudentiel. Le second objectif est le regroupement d'attributions du contrôle public sur les banques, les autres professionnels du secteur financier, les organismes de placement collectif, les bourses et les marchés d'actifs financiers, détenues jusqu'ici par l'Institut Monétaire Luxembourgeois, la Banque centrale et le Commissariat aux bourses, en une seule autorité de surveillance, la Commission de surveillance du secteur financier. Le contrôle des assurances reste cependant en dehors du champ de la loi.

### **Surveillance des marchés d'actifs financiers**

La loi du 23 décembre 1998 (ancien projet de loi n° 4178) relative à la surveillance des marchés d'actifs financiers (Mémorial A-112 du 24.12.1998, page 2990), qui abroge la loi du 20 septembre 1990 sur la surveillance des opérations de bourses,

poursuit un triple objectif: 1) assurer la transposition en droit national de la directive 93/22/CEE, notamment ses articles 15, 16 et 17 relatifs aux marchés réglementés, 2) permettre l'adoption de dispositions légales concernant les conditions d'admission aux marchés d'actifs financiers afin de garantir à l'investisseur une plus grande protection et 3) entériner la modification du statut du Commissariat aux bourses par son absorption dans la Commission de surveillance du secteur financier.

#### **Loi d'habilitation**

La loi du 23 décembre 1998 (ancien projet de loi n° 4488) portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières (Mémorial A-114 du 28.12.1998, page 3009) poursuit la tradition établie depuis des années. Elle permet au Grand-Duc de modifier les dispositions légales dans les secteurs financiers et économiques pour une durée limitée à un an en cas d'événements exceptionnels et imprévisibles.

#### **3.3.2 Travaux en cours**

##### **Centrale des bilans**

Un avant-projet de loi élaboré par l'Administration de l'Enregistrement a pour objet de centraliser l'ensemble des registres de commerce et des sociétés auprès de ladite administration afin de permettre dans un second temps l'instauration d'une centrale des bilans assurant le traitement de l'information reçue.

La BCL est associée aux travaux. On observe qu'une telle mission de mise à disposition du public des comptes annuels des entreprises s'inscrit dans le prolongement des missions d'information d'une banque centrale comme en témoigne l'expérience d'autres banques centrales au sein du SEBC.

##### **Commerce électronique**

La BCL a été associée à divers travaux législatifs préparatoires relatifs au commerce électronique. Il s'agit notamment de régler l'usage de la signature électronique, d'adapter le droit commun de la preuve, de fixer le régime des prestataires de services de certification et de désigner l'autorité nationale d'accréditation.

##### **Consignation auprès de l'Etat**

Le projet de loi n° 4234 du 15 janvier 1998 relatif aux consignations auprès de l'Etat, élaboré par la Commission chargée d'étudier l'amélioration de l'infrastructure législative de la place financière de Luxembourg, a pour objectif de doter la place financière d'un système moderne de consignation (la réglementation de cette matière remonte à une loi du 12 février 1872), géré sous forme de service public, notamment lorsqu'il s'agit de consignations obligatoires afin de garantir aux ayants droits des biens consignés la protection et la conservation de ceux-ci et des droits y afférents. Ce nouveau système permettra de consigner des sommes d'argent en liquide, comme par le passé, mais également d'autres biens en nature.

##### **Monnaie électronique**

Le développement de la monnaie électronique a connu un nouvel essor à travers l'Europe en 1998. Au Luxembourg, un projet de monnaie électronique, le porte-monnaie Minicash, a vu le jour en cours d'année. Minicash est opérationnel à partir de février 1999.

Outre le simple fait que la monnaie électronique constitue un nouveau moyen de paiement, son développement suscite des considérations d'ordre législatif. Le statut des émetteurs de monnaie électronique, la sécurité technique de la monnaie électronique, l'impact sur la masse monétaire sont

autant de points qui préoccupent les autorités publiques.

La BCE a publié au mois d'août 1998 un rapport qui établit notamment les conditions minimales à remplir par les émetteurs de monnaie électronique. Par ailleurs, un projet de directive est en cours d'élaboration au niveau du Conseil de l'UE. Cette directive doit régler l'accès à l'activité des institutions de monnaie électronique ainsi que la supervision des ces institutions. Parallèlement un amendement de la première directive bancaire est également prévu afin d'intégrer l'émission de monnaie électronique dans le champ d'activité des établissements de crédit. En complément de l'avis de la BCE sur ces projets, la BCL a fait connaître sa position, soutenant le projet d'institution d'un cadre juridique adéquat, l'imposition d'une obligation de remboursement et d'un système de garanties tenant compte de considérations de politique monétaire ainsi que de protection du consommateur.

### **Sociétés commerciales**

Le projet de loi n° 4328 des 25 septembre 1997, 11 décembre 1997 et 6 mai 1998 portant rétablissement dans le code de commerce d'un titre relatif aux dispositions communes à toutes les sociétés; portant modification de la loi du 10 août 1915 relative aux sociétés commerciales; portant modification de la loi du 23 décembre 1909 relative au registre du commerce et des sociétés; portant modification de la loi du 28 décembre 1988 relative à l'accès aux professions; portant modification de la loi du 12 juillet 1977 relative aux sociétés de participations financières, vise à enrayer certaines activités préjudiciables à la bonne renommée de la place financière de Luxembourg, car proches du secteur financier et exercées la plupart du temps sous le couvert d'une société holding et de domiciliataires. Le projet envisage de renforcer les dispo-

sitions légales relatives au domicile des sociétés et à l'activité de domiciliation, en réservant cette dernière à des professionnels sérieux, soumis à des obligations semblables à celles applicables aux professionnels du secteur financier.

### **Prévention contre le surendettement**

Les grandes orientations du projet de loi n° 4409 des 4 mars 1998 et 16 avril 1998 relatif à la prévention contre le surendettement et modifiant l'article 1<sup>er</sup> du titre préliminaire du Code de procédure civile, consistent à étudier le phénomène du surendettement afin de le prévenir, d'apporter une aide aux personnes surendettées et de former celles qui sont confrontées à ce phénomène. Deux procédures sont envisagées par le projet en cas d'échec dans la recherche d'une solution à l'amiable. La première est une procédure de règlement conventionnel, mise en œuvre à la demande du débiteur auprès du service national d'information et de conseil, qui appréciera au cas par cas, s'il faut établir un plan de règlement conventionnel ou s'il faut au contraire transmettre le dossier au juge de paix. La seconde procédure est celle du redressement judiciaire attribuée au juge de paix. Cette dernière procédure permet de mettre rapidement fin dans des délais raisonnables à des affaires de surendettement.

## **3.4 *De l'IML à la BCL et à la CSSF: Commentaire des dispositions légales***

En signant à Maastricht le 7 février 1992 le Traité sur l'Union européenne, les Etats membres de la Communauté européenne ont marqué leur volonté de franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration en instituant une Union européenne. L'un des objectifs de cette Union consiste à promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par l'établissement d'une UEM comportant une monnaie unique.

autant de points qui préoccupent les autorités publiques.

La BCE a publié au mois d'août 1998 un rapport qui établit notamment les conditions minimales à remplir par les émetteurs de monnaie électronique. Par ailleurs, un projet de directive est en cours d'élaboration au niveau du Conseil de l'UE. Cette directive doit régler l'accès à l'activité des institutions de monnaie électronique ainsi que la supervision des ces institutions. Parallèlement un amendement de la première directive bancaire est également prévu afin d'intégrer l'émission de monnaie électronique dans le champ d'activité des établissements de crédit. En complément de l'avis de la BCE sur ces projets, la BCL a fait connaître sa position, soutenant le projet d'institution d'un cadre juridique adéquat, l'imposition d'une obligation de remboursement et d'un système de garanties tenant compte de considérations de politique monétaire ainsi que de protection du consommateur.

### **Sociétés commerciales**

Le projet de loi n° 4328 des 25 septembre 1997, 11 décembre 1997 et 6 mai 1998 portant rétablissement dans le code de commerce d'un titre relatif aux dispositions communes à toutes les sociétés; portant modification de la loi du 10 août 1915 relative aux sociétés commerciales; portant modification de la loi du 23 décembre 1909 relative au registre du commerce et des sociétés; portant modification de la loi du 28 décembre 1988 relative à l'accès aux professions; portant modification de la loi du 12 juillet 1977 relative aux sociétés de participations financières, vise à enrayer certaines activités préjudiciables à la bonne renommée de la place financière de Luxembourg, car proches du secteur financier et exercées la plupart du temps sous le couvert d'une société holding et de domiciliataires. Le projet envisage de renforcer les dispo-

sitions légales relatives au domicile des sociétés et à l'activité de domiciliation, en réservant cette dernière à des professionnels sérieux, soumis à des obligations semblables à celles applicables aux professionnels du secteur financier.

### **Prévention contre le surendettement**

Les grandes orientations du projet de loi n° 4409 des 4 mars 1998 et 16 avril 1998 relatif à la prévention contre le surendettement et modifiant l'article 1<sup>er</sup> du titre préliminaire du Code de procédure civile, consistent à étudier le phénomène du surendettement afin de le prévenir, d'apporter une aide aux personnes surendettées et de former celles qui sont confrontées à ce phénomène. Deux procédures sont envisagées par le projet en cas d'échec dans la recherche d'une solution à l'amiable. La première est une procédure de règlement conventionnel, mise en œuvre à la demande du débiteur auprès du service national d'information et de conseil, qui appréciera au cas par cas, s'il faut établir un plan de règlement conventionnel ou s'il faut au contraire transmettre le dossier au juge de paix. La seconde procédure est celle du redressement judiciaire attribuée au juge de paix. Cette dernière procédure permet de mettre rapidement fin dans des délais raisonnables à des affaires de surendettement.

## **3.4 *De l'IML à la BCL et à la CSSF: Commentaire des dispositions légales***

En signant à Maastricht le 7 février 1992 le Traité sur l'Union européenne, les Etats membres de la Communauté européenne ont marqué leur volonté de franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration en instituant une Union européenne. L'un des objectifs de cette Union consiste à promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par l'établissement d'une UEM comportant une monnaie unique.

Tous les Etats membres ont dû adapter leur législation nationale aux exigences de la réalisation de l'UEM. La législation luxembourgeoise en la matière consistait dans la loi du 15 mars 1979 relative au statut monétaire et dans la loi du 20 mai 1983 qui a créé l'Institut Monétaire Luxembourgeois.

L'article 1.2 des Statuts du SEBC et de la BCE précise que «L'Institut monétaire luxembourgeois est la Banque centrale du Luxembourg».

Le passage à l'UEM signifiait la transformation progressive d'une autorité monétaire «virtuelle», exerçant ses compétences dans les limites imposées par l'association monétaire avec la Belgique, en une banque centrale analogue aux autres banques centrales nationales (BCN), membres du SEBC sous l'égide de la BCE.

#### 3.4.1 *Historique*

##### *A) Le statut monétaire*

Le premier système monétaire uniformisé a été introduit avec le franc germinal de l'an XI (1803). Ensuite, suite au rattachement du Luxembourg aux Pays-Bas, le florin devient monnaie légale en 1816, mais ce n'est que neuf ans plus tard, en 1825, que les monnaies françaises perdent leur caractère de monnaie légale.

En 1830 la révolution éclate en Belgique qui se sépare des Pays-Bas. Le Luxembourg, à part la capitale, s'associe à l'insurrection de la Belgique. La loi monétaire belge de 1832 qui réintroduit le franc (désormais belge) au Luxembourg est à son tour relayée par les conventions monétaires du «Zollverein». Le Thaler devient dès lors la principale monnaie de circulation, quoique non nantie du statut de monnaie légale. Après la réforme monétaire de l'Empire allemand, créé en 1871, le Mark est intro-

duit comme monnaie légale en Allemagne. Mais le Mark n'est que simple monnaie de paiement au Luxembourg, sans cours légal. Le public luxembourgeois continue, pendant toute cette époque, à utiliser le franc comme unité de compte.

Le lendemain de l'invasion du Grand-Duché par les troupes allemandes, la loi du 3 août 1914 confère le statut de cours légal aux billets de la Banque Internationale à Luxembourg (BIL) qui disposait du droit d'émission des billets dès sa création en 1856. Après la Première Guerre mondiale, les dispositions monétaires prises dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (1922) préparent le chemin d'une simple coopération vers une véritable association monétaire avec la Belgique, notamment après la Deuxième Guerre mondiale.

Les statuts du Fonds monétaire international (FMI) (1944) et les conventions monétaires avec la Belgique, coulées depuis 1963 dans un texte cohérent et mis à jour, ont suffi à fixer les liens monétaires internationaux du Grand-Duché.

Suite à l'effondrement du système monétaire international, tel qu'il avait été créé à Bretton-Woods, le gouvernement luxembourgeois, à l'instar du gouvernement belge, a saisi dès 1972 les instances législatives de projets de loi qui étaient censés redéfinir la parité du franc et organiser les compétences pour le cas d'une nouvelle modification de cette parité.

Toutefois la persistance des désordres monétaires internationaux a empêché l'aboutissement normal de ces projets.

Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur des statuts amendés du FMI, le 1<sup>er</sup> avril 1978, que le contexte international non seulement permettait, mais exigeait une révision en profondeur de la législation

nationale relative au statut monétaire afin de l'adapter aux conceptions nouvelles sous-tendant les statuts révisés du FMI.

Le gouvernement luxembourgeois n'a pas tardé à saisir l'occasion pour élaborer un projet de loi qui devait définir, pour la toute première fois, de manière cohérente le statut monétaire propre du Grand-Duché.

La loi du 15 mars 1979 devait assurer la conformité de la législation nationale avec le droit international et communautaire. Le pouvoir exécutif a fait usage des compétences qui lui étaient déléguées pour déterminer, par la voie du règlement grand-ducal du 31 mars 1979, les dispositions de change applicables au franc luxembourgeois.

L'article premier du règlement fixe le taux de change entre le franc luxembourgeois et le franc belge au taux de un à un. Il s'agit donc d'une parité découlant d'un texte normatif.

Cela signifie que toute modification du taux de change devrait respecter le principe de l'équivalence des formes, de surcroît dans le respect des accords monétaires internationaux liant le pays.

Il faut mentionner enfin la loi du 11 avril 1983 approuvant le protocole du 9 mars 1981 relatif à l'association monétaire entre le Luxembourg et la Belgique. Le protocole de 1981 est complété par un protocole d'exécution amendé en septembre 1983 et en juin 1989.

### *B) L'autorité monétaire*

L'origine de la loi portant création de l'IML remonte à l'établissement du Système monétaire européen (SME), entré en vigueur le 13 mars 1979. La volonté du Luxembourg d'être aussi dans le domaine monétaire un partenaire à part égale de tous les

autres Etats membres, a vite fait apparaître la nécessité de compléter la loi du 15 mars 1979 sur le statut monétaire par un volet institutionnel.

Au début de 1981, le projet luxembourgeois a trouvé l'accord du partenaire belge.

Cependant, l'urgence de la création de l'IML s'est estompée au fur et à mesure qu'il s'est avéré que la création du Fonds monétaire européen projetée depuis l'entrée en vigueur du SME était remise aux calendes grecques.

Le gouvernement luxembourgeois s'est finalement contenté de soumettre les nouveaux protocoles de l'association monétaire belgo-luxembourgeoise à l'approbation parlementaire.

Intervint alors la dévaluation des francs belge et luxembourgeois du 22 février 1982, suite à laquelle le gouvernement luxembourgeois a retiré les protocoles pour pouvoir les renégocier. Le gouvernement luxembourgeois déposa alors en plein débat sur la dévaluation le projet de loi portant création de l'IML.

En d'autres termes, nous devons en fin de compte la création de l'IML à la crise dans les relations belgo-luxembourgeoises provoquée par la dévaluation unilatérale du franc.

La Chambre des députés a adopté le projet de loi portant création de l'IML le 3 mars 1983, immédiatement après approbation des nouveaux protocoles d'association monétaire belgo-luxembourgeois.

L'IML a été créé avec effet au 1<sup>er</sup> juin 1983. L'IML de 1983 n'est pas encore une banque centrale autonome, mais en porte les germes.

En effet, le législateur a voulu doter l'IML de toutes les attributions nécessaires pour qu'il puis-

se assumer pleinement le rôle de banque centrale au cas où le pouvoir politique décidait de mettre fin à l'association monétaire avec la Belgique.

3.4.2 *La loi du 22 avril 1998 portant modification des lois relatives à l'Institut Monétaire Luxembourgeois et au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg: la question de l'indépendance*

En vertu de l'article 108 du Traité sur l'Union européenne (ci-après «le Traité»), les Etats membres doivent veiller, au plus tard à la date de mise en place du SEBC, à la compatibilité de leur législation nationale, dont les statuts de leur banque centrale nationale, avec le Traité et les Statuts du SEBC. Cela ne requiert pas une harmonisation des statuts des BCN, mais cela signifie que les législations nationales et les statuts des BCN doivent être adaptés afin d'être mis en conformité avec le Traité et les Statuts du SEBC.

Suivant l'exposé des motifs du projet de réforme, le passage à la troisième étape de l'Union monétaire signifie pour l'IML «la transformation progressive d'une autorité monétaire virtuelle exerçant ses compétences dans les limites exposées par l'association monétaire avec la Belgique, en une banque centrale appelée à assumer le même statut juridique que les autres banques centrales dans le cadre du Système européen de banques centrales sous l'égide de la Banque centrale européenne».

Une disposition essentielle du Traité vise à assurer l'indépendance du SEBC, de la BCE et des BCN par rapport aux organes communautaires et pouvoirs nationaux. Cette disposition est reprise textuellement dans un nouveau paragraphe 2 de l'article 5 de la loi modifiée du 20 mai 1983 portant création de l'IML: «...ni

l'Institut, ni un membre quelconque de ses organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes de la Communauté européenne, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme.»

L'indépendance de l'IML ne concerne que les missions relevant du domaine monétaire, à l'exclusion des autres missions que l'IML peut se voir confier notamment en matière de surveillance prudentielle du secteur financier. L'indispensable réforme de l'IML s'est avérée d'autant plus délicate que le gouvernement a opté de nouveau pour le cumul, au sein de l'Institut, de la fonction monétaire et du contrôle du secteur financier, domaine où la question de la responsabilité revêt une autre importance. Cette problématique fondamentale sera traitée ci-après.

L'indépendance de la banque centrale est essentielle pour la crédibilité du passage à l'UEM et constitue un préalable à l'UEM.

Les aspects institutionnels de l'UEM supposent que les attributions monétaires actuellement détenues par les Etats membres soient exercées au sein d'un nouveau système, le SEBC. Cela ne serait pas acceptable si des Etats membres pouvaient influencer sur les décisions des instances dirigeantes du SEBC.

Les Statuts du SEBC (ci-après «les Statuts») prévoient de conférer un rôle important aux gouverneurs des BCN (via leur participation au conseil des gouverneurs de la BCE) pour l'élaboration de la politique monétaire et aux BCN, qui se voient confier l'exécution des opérations du SEBC. Il sera dès lors essentiel que les BCN soient indépendantes vis-à-vis d'organes extérieurs pour l'accomplissement de leurs missions relatives au SEBC.

L'article 107 du Traité et l'article 14.2 des Statuts font expressément référence au principe d'indépendance des BCN. L'article 107 interdit toute tentative d'influencer la BCE, les BCN ou les membres des organes de décision et l'article 14.2 des Statuts garantit à ceux-ci la stabilité de leur mandat.

L'Institut monétaire européen (IME) a dressé une liste de caractéristiques de l'indépendance des banques centrales en établissant une distinction entre l'indépendance institutionnelle, personnelle, financière et fonctionnelle.

S'agissant de **l'indépendance institutionnelle**, les droits de tiers (ex: gouvernement ou parlement) de:

- donner des instructions aux BCN ou aux membres de leurs organes de décision;
- approuver, suspendre, annuler ou différer des décisions des BCN;
- censurer des décisions d'une BCN pour des raisons juridiques;
- participer aux organes de décision d'une BCN en étant doté d'un droit de vote ou
- être consulté (préalablement) sur les décisions d'une BCN

sont incompatibles avec le Traité et les Statuts et nécessitent dès lors une adaptation.

S'agissant de **l'indépendance personnelle**, les statuts des BCN devraient garantir que:

- les gouverneurs des BCN aient un mandat minimum de cinq ans;
- le gouverneur d'une BCN ne puisse être révoqué pour des motifs autres que ceux qui sont mentionnés à l'article 14.2 des Statuts (c'est-à-dire s'il ou si elle ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de sa charge ou s'il ou si elle s'est rendu(e) coupable de faute grave);

- les autres membres des organes de décision participant à l'accomplissement des missions relatives au SEBC bénéficient de la même stabilité de mandat que le gouverneur;
- aucun conflit d'intérêts ne puisse survenir entre les obligations incombant aux membres des organes de décision des BCN vis-à-vis de celles-ci (et en outre, des gouverneurs vis-à-vis de la BCE) et d'autres fonctions que les membres des organes de décision des BCN participant à l'exécution des missions relatives au SEBC peuvent exercer et qui risquent de porter atteinte à leur indépendance personnelle.

**L'indépendance financière** suppose que toutes les BCN et leurs organes disposent des moyens appropriés pour accomplir leur mandat. Les contraintes statutaires à cet égard doivent être assorties d'une clause de sauvegarde garantissant le bon accomplissement des missions relatives au SEBC.

**L'indépendance fonctionnelle** a plutôt trait à **l'intégration juridique** des BCN au SEBC. Cette participation au SEBC requiert des mesures additionnelles, venant s'ajouter à celles destinées à assurer l'indépendance. En particulier, de telles mesures peuvent s'avérer nécessaires pour permettre aux BCN d'exécuter des missions découlant de leur qualité de membres du SEBC et de se conformer aux décisions prises par la BCE. Les différents domaines visés à cet égard sont ceux où les dispositions statutaires risqueraient d'empêcher une BCN de se conformer aux exigences du SEBC ou un gouverneur de remplir ses obligations de membre du conseil des gouverneurs de la BCE; il y a également le cas des dispositions statutaires qui contreviennent aux prérogatives de la BCE. Dès lors, l'appréciation portée par l'IME de la compatibilité des statuts des BCN avec le Traité et les Statuts s'attache tout particulière-

ment aux domaines suivants: objectifs statutaires, missions, instruments, organisation, dispositions financières et questions diverses.

La loi portant modification des lois relatives à l'IML et au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg, datée du 22 avril 1998, fut publiée au Mémorial le 1<sup>er</sup> mai 1998 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1998, date de création de la BCE et de la mise en place du SEBC.

### 3.4.3 *La loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg*

#### *A) La nécessité d'une adaptation: les rapports de convergence*

Sur base de l'article 109 J du traité CE, la Commission et l'IME doivent présenter au Conseil un rapport sur les «progrès faits par les Etats membres dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire».

Le rapport de convergence de la Commission a été adopté le 25 mars 1998. L'IME a adopté son rapport le 24 mars. Les rapports de la Commission et de l'IME examinent notamment si la législation nationale de chaque Etat membre, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, sont compatibles avec les articles 107 et 108 du Traité et avec les Statuts du SEBC.

Pour le Luxembourg, la Commission a noté que «plusieurs dispositions de ce projet de loi, concernant l'indépendance et l'intégration dans le SEBC, ne sont pas pleinement satisfaisantes. Sous réserve de l'adoption du projet de loi sous sa forme actuelle par le parlement, et malgré ces imperfections, la législation luxembourgeoise est compatible avec le Traité et les Statuts du SEBC».

L'IME, dans son rapport de convergence, relevait certaines imperfections qui devaient être corrigées de façon urgente, donc avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999, date de passage à la troisième phase de l'UEM.

L'IME relevait que dans l'hypothèse où le projet de loi n° 3862 serait adopté sous sa forme du 24 mars 1998 et entrerait en vigueur à la date prévue (c'est-à-dire 1<sup>er</sup> mai 1998 à l'époque), il ne subsisterait aucune incompatibilité, dans les statuts de l'IML, avec les exigences du Traité et des Statuts en vue de la troisième phase, bien qu'il existe diverses imperfections qui ne compromettraient pas le fonctionnement global du SEBC:

- la disposition selon laquelle le Conseil de l'IML «élabore et met en œuvre la politique monétaire au niveau national» est incompatible avec le fait que l'IML devient partie du SEBC et accomplit ses missions dans le cadre des traités monétaires internationaux auxquels le Luxembourg participe. En outre, le Conseil de la Banque est en grande partie composé de membres qui ne s'acquitteront pas de leurs devoirs vis-à-vis de l'IML sur la base de l'exclusivité professionnelle alors que, dans le même temps, aucune règle explicite ne garantit qu'aucun conflit d'intérêts ne surviendra avec d'autres fonctions des membres du conseil de l'IML. Il faudrait remédier de façon urgente à ces défauts.
- l'objectif statutaire de l'IML ne reflète pas de manière non ambiguë la primauté de l'objectif statutaire subsidiaire du SEBC.
- l'IML émet des signes monétaires sans reconnaître les compétences de la BCE en la matière.
- l'IML est susceptible d'octroyer des facilités de crédit pour garantir la stabilité des systèmes de paiement sans reconnaître les compétences de la BCE.

En outre, une comparaison avec d'autres projets nationaux faisait apparaître des éléments intéressants à reprendre dans le nouveau projet de loi.

Enfin, le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés avaient fait certaines observations, notamment sur le volet financier du projet, auxquelles il convenait de donner suite.

La loi du 23 décembre 1998 (projet de loi n° 4468) apporte les adaptations nécessaires à la loi du 22 avril 1998 pour la rendre conforme au statuts du SEBC et y intégrer les règlements du Conseil CE sur l'euro.

### *B) La loi du 23 décembre 1998*

L'article 1<sup>er</sup> de la loi remplace la loi modifiée du 15 mars 1979 relative au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg. L'association monétaire avec la Belgique, fait caractéristique de l'ancien statut monétaire, fut d'ailleurs modifiée par un accord intergouvernemental (23 novembre 1998) sur une interprétation commune des protocoles la régissant (voir plus loin).

L'article 2 définit les missions de la BCL par référence à l'appartenance au SEBC: la politique monétaire, les opérations de change, la gestion des réserves de change du Grand-Duché, les systèmes de paiement et les signes monétaires relèvent du domaine de compétence de la BCL, la surveillance du secteur financier étant dorénavant attribuée à la nouvelle Commission de surveillance (CSSF).

L'article 5 vise à assurer l'indépendance des membres des organes de décision de la BCL.

Les articles 6 à 10 et 11 à 13 ont trait aux compétences et à l'organisation respectivement du Conseil et de la direction de la Banque. Les membres du Conseil de même que ceux de la direction doivent être indépendants.

L'article 14 traite du statut des agents de la BCL. A noter qu'il existe quatre statuts différents au sein de

la Banque: les fonctionnaires, les employés de l'Etat, les employés privés et les ouvriers, avec des dispenses et dérogations en matière de nationalité, d'âge, de stage, de rémunération, d'avancement ou de pension variant d'une catégorie à l'autre, dans l'attente d'un statut commun à tous les agents de la Banque. La BCL, dans sa prise de position du 6 novembre 1998, avait proposé de légiférer dans une loi à part sur le statut du personnel de la Banque centrale.

Les articles 17 à 20 regroupent les dispositions relatives à l'émission de signes monétaires en tenant compte des prérogatives de la BCE en la matière.

Les articles 21 à 27 traitent des opérations que la BCL peut effectuer afin d'accomplir ses missions. Cette liste des opérations est commune à toutes les BCN.

L'article 33 évite que l'obligation au secret professionnel imposée à la BCL ne devienne un obstacle à la collaboration entre la BCL et les autorités de surveillance.

L'article 34 précise que la BCL est habilitée à exécuter les décisions de la BCE et de mettre en œuvre les sanctions qu'elle prononce.

Dans sa prise de position du 6 novembre 1998, la BCL a rappelé qu'à la fois l'IME et la BCE avaient déjà attiré l'attention du législateur luxembourgeois sur la situation financière précaire de la BCL.

Au-delà de la question d'indépendance financière, il est nécessaire de doter la banque centrale des moyens indispensables pour mener son activité sur une base de fonds propres suffisants pour couvrir les frais d'exploitation et pour disposer des liquidités requises pour financer les engagements pris et à prendre par la BCL.

Le gouvernement n'a pas estimé utile de suivre les propositions de la BCL en cette matière.

Enfin, l'article 36 enlève aux billets émis par la Banque Internationale à Luxembourg (BIL) le statut de cours légal.

#### 3.4.4 *La loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier: la question de la séparation*

Une question très discutée depuis des années a été celle du cumul, auprès de l'IML appelé à devenir banque centrale au sein du SEBC, de la fonction monétaire et de celle du contrôle du secteur financier.

L'organisation professionnelle du secteur bancaire, l'ABBL, s'est prononcée à diverses reprises contre le cumul de la fonction de banque centrale et de contrôle prudentiel.

Déjà dans son avis du 16 juillet 1982 sur le projet de loi relatif à la création de l'IML, le Conseil d'Etat avait qualifié un tel cumul de «solution purement transitoire imposée par les circonstances de l'heure».

La Chambre de Commerce, pour sa part, ne s'était résignée à acquiescer à la solution adoptée à l'époque par le gouvernement qu'«à titre provisoire», en attendant la création d'une institution distincte investie de la surveillance prudentielle du secteur financier.

A l'époque, tant le Conseil d'Etat que la Chambre de Commerce avaient invoqué, à l'appui de leur thèse d'une séparation très nette entre la fonction monétaire et la fonction de contrôle bancaire, une particularité luxembourgeoise.

En effet, le Luxembourg abrite un secteur financier dont l'importance est tout à fait exceptionnelle par rapport à la taille du pays et à la dimension de son économie.

La loi du 22 avril 1998 consacre le principe de l'indépendance de l'IML en tant qu'autorité monétaire, sans l'éteindre à un minimum de contrôle prudentiel du secteur financier.

Pour ce volet, le ministre ayant dans ses attributions la surveillance du secteur financier reste compétent.

Le Traité ne s'oppose pas à ce qu'une BCN exerce également la fonction de contrôle prudentiel du secteur bancaire, mais il ne l'exige pas non plus. Il charge seulement le SEBC de contribuer à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne la surveillance prudentielle des établissements de crédit et la stabilité du système financier.

Le Traité prévoit également que la BCE peut se voir confier des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des banques et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances.

On constate que dans les Etats disposant d'un organisme de contrôle bancaire distinct de la banque centrale, les deux autorités collaborent étroitement tant au niveau du processus décisionnel qu'à celui de l'exécution des décisions, soit par un accord formel soit par une présence réciproque dans les organes décisionnels.

La collaboration entre banque centrale et autorité de surveillance porte aussi sur l'échange d'informations.

D'une part, la banque centrale peut fournir à l'autorité de surveillance les informations macroprudentielles nécessaires à cette dernière pour comprendre et évaluer les développements des systèmes bancaires et financiers.

D'autre part, la banque centrale, de par sa présence comme acteur dans le marché, peut être une source d'informations utile sur la condition financière d'agents individuels du marché. Inversement, en raison de sa mission, l'autorité de surveillance peut disposer d'informations utiles à la banque centrale pour l'exécution de sa mission dans le domaine de la politique monétaire.

Or, à la suite de la création de la BCE et du SEBC le 1<sup>er</sup> juin 1998, le gouvernement a décidé de prendre l'initiative pour séparer les deux fonctions.

En mettant en œuvre par la voie d'un nouveau projet de loi une séparation institutionnelle de la fonction de surveillance et de celle dans le domaine monétaire, le gouvernement entend créer une situation dans laquelle le contrôle prudentiel est exercé sous la responsabilité du ministre compétent.

Dans sa prise de position du 6 novembre 1998, la BCL a rappelé que selon l'Institut monétaire européen, l'article 105 (5) du Traité impose au SEBC et aux BCN une obligation de fournir leur contribution 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. Le gouvernement n'a cependant pas entendu suivre la proposition de la BCL de prévoir une obligation légale de coopération et d'échange mutuel d'informations entre la CSSF et la BCL.

Le législateur a saisi l'occasion pour regrouper les fonctions de surveillance du secteur financier avec celles assumées par le Commissariat aux bourses.

Cependant, le gouvernement a décidé de ne pas inclure à ce stade le Commissariat aux assurances.

On peut rapprocher cette réforme de la décision de la Grande-Bretagne de créer une «Financial Services Authority» en charge de la surveillance du secteur financier britannique.

#### 3.4.5 *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'UEM*

Le passage d'un régime d'Association monétaire assurant la coexistence de monnaies liées par une parité fixe, à un régime d'UEM avec le remplacement de ces monnaies nationales par une monnaie unique, impliquait une révision des accords entre les deux Etats. Ces accords conclus sous la forme de «protocoles d'association monétaire» font partie intégrante des dispositions institutionnelles de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, depuis des décennies.

L'essentiel des dispositions de ces protocoles devient sans objet: ainsi en matière de politique monétaire et de politique de change, domaines transférés à l'Union européenne.

Dans la mesure où les signes monétaires nationaux continuent de circuler durant la phase transitoire jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002, il est convenu que le Grand-Duché de Luxembourg continue à accorder

le cours légal aux signes monétaires belges, mais que la limitation, imposée à l'émission de signes monétaires luxembourgeois, perd dorénavant sa justification.

Le fait que le revenu du seignuriage, soit le revenu monétaire résultant d'une mise en circulation des billets, ne soit pas inclus dans le revenu monétaire à partager entre les banques centrales, membres du SEBC au début de la troisième phase, conduit les deux parties à retenir pour principe que chacune des deux banques centrales a droit au revenu monétaire net résultant de la mise en circulation des billets sur son territoire.

Dans le régime antérieur, l'Etat luxembourgeois recevait un versement annuel correspondant à une part du revenu du seignuriage attribuée à l'Etat belge et calculée selon le rapport des populations; dorénavant la Banque Nationale de Belgique (BNB) versera directement à la BCL une part du revenu des tirés des actifs détenus en contrepartie des billets en circulation, sur la base du rapport entre les parts libérées du capital de la BCE.

Dès le début 1999, la BCL inscrit à son passif un montant correspondant à sa part théorique dans le total des billets émis par les deux banques centrales; elle inscrit à son actif une créance correspondante sur la BNB.

Il est aussi convenu que, jusqu'au 31 décembre 2001, l'Institut belgo-luxembourgeois du change continuera à remplir à Luxembourg des tâches de collecte de données pour le calcul des balances de paiements.

Enfin, il est prévu que la BCL rachète à la BNB la part de l'encaisse en or de la BNB qui correspond aux droits du Luxembourg. Cet achat se fait au prix historique de l'or. Enfin, les droits financiers restants de l'Etat luxembourgeois à l'égard de la BNB font l'objet d'une liquidation par versement en trois ans.

Cet accord, qui doit permettre de couvrir la majeure partie des frais de fonctionnement de la BCL après la séparation de la fonction de surveillance, est publié au Mémorial du 28 décembre 1998 et a vu son entrée en vigueur en Belgique retardée par un défaut d'approbation parlementaire à ce jour.