FR

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 27 janvier 2009

sollicité par la Banque centrale du Luxembourg

sur le cadre juridique applicable à l'établissement des statistiques et le rôle de la Banque centrale du Luxembourg dans le domaine des statistiques de la balance des paiements et des comptes financiers trimestriels

(CON/2009/7)

Introduction et fondement juridique

Le 3 décembre 2008, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) portant sur un projet de loi portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques (désigné par l'acronyme STATEC) (ci-après le « projet de loi »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 2, paragraphe 1, troisième et quatrième tirets, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation[1], étant donné que le projet de loi contient des dispositions ayant trait à la BCL, ainsi qu'à la collecte, l'établissement et la diffusion de données statistiques en matière monétaire, financière, bancaire et de balance des paiements. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du projet de loi

Le projet de loi met en place un cadre juridique complet pour le STATEC afin de remplacer la loi du 9 juillet 1962, qu'il abroge. Essentiellement, il énumère les missions du STATEC, parmi lesquelles figurent la coordination et la production de statistiques communautaires en tant que partenaire d'Eurostat et du système statistique européen. De plus, le projet de loi renforce les obligations des administrations publiques, des établissements publics ainsi que des personnes morales et physiques en matière de fourniture de renseignements statistiques requis par le STATEC, qui pourra user de ses droits d'investigation et de sanction en cas de non respect de ces obligations. Enfin, le projet de loi met en place un régime complet en matière de secret statistique, qui prévoit également les circonstances

1 JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

dans lesquelles l'accès à des données statistiques individuelles peut être accordé à des fins scientifiques.

Plus particulièrement, en vertu de l'article 3 du projet de loi, l'une des missions du STATEC consiste à « établir, ensemble avec la Banque centrale du Luxembourg, la balance des paiements et les comptes financiers », les modalités de cette collaboration faisant l'objet d'un accord entre le STATEC et la BCL. Cette disposition complète, sans l'abroger, la loi du 28 juin 2000 portant modification de l'arrêté grand-ducal du 10 novembre 1944 modifié relatif au contrôle des changes (ci-après la « loi du 28 juin 2000 »), qui prévoyait déjà la répartition des pouvoirs entre le STATEC et la BCL dans le domaine des statistiques de la balance des paiements. À cet égard, les frais supplémentaires encourus par la BCL font l'objet d'un accord pluriannuel et renégociable conclu entre la BCL et le gouvernement du Luxembourg. Alors qu'en application de l'orientation BCE/2002/7 du 21 novembre 2002 relative aux obligations de déclaration statistique établies par la Banque centrale européenne en matière de comptes financiers trimestriels[2], la BCL est tenue de soumettre à la BCE des statistiques en matière de comptes financiers trimestriels, la BCE comprend qu'en vertu du projet de loi, cette mission sera attribuée à la BCL pour la première fois au niveau national.

Le présent avis se concentre sur les aspects du projet de loi qui concernent directement la BCL.

2. Observations générales

De manière générale, la BCE accueille favorablement le projet de loi dans la mesure où il optimise la fiabilité et l'efficacité du processus de production statistique, conformément à la récente proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes[3]. Eu égard aux obligations de déclaration statistique de la BCL en matière de balance des paiements[4] et de comptes financiers trimestriels[5], la BCE relève tout particulièrement que le projet de loi est conforme à sa recommandation précédente[6] et qu'il organise la collaboration entre le STATEC et la BCL dans ces domaines. Il est souvent essentiel d'assurer une collaboration efficace entre la banque centrale nationale (BCN) en tant que producteur de statistiques et d'autres autorités statistiques pour garantir la disponibilité, la qualité et l'efficacité en termes de coût des statistiques requises par la BCE. Il convient également que des accords de collaboration nationaux spécifiques protègent pleinement l'indépendance de la BCN qui découle de la participation de la BCN au Système européen de banques centrales

2 OJ L 334 du 11.12.2002, p. 24.

3 Voir à cet égard l'avis CON/2007/35 de la BCE du 14 novembre 2007 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes.

4 En vertu de l'orientation BCE/2004/15 du 16 juillet 2004 relative aux obligations de déclaration statistique établies par la Banque centrale européenne concernant les statistiques de la balance des paiements et de la position extérieure globale et le cadre de diffusion des données sur les réserves de change, JO L 354 du 30.11.2004, p. 34.

5 En vertu de l'orientation BCE/2002/7.

6 Voir l'avis CON/2008/17 de la BCE du 15 avril 2008 sollicité par le ministre luxembourgeois du Trésor et du Budget sur un projet de loi portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg et sur un projet de loi en matière d'assurances sociales, et notamment le point 4.3.

(SEBC) en général, et de son devoir de collaborer avec la BCE sur les questions statistiques en particulier[7].

3. Remarques particulières

3.1 *Adaptation de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (ci-après la « loi relative à la BCL ») et de la loi du 28 juin 2000, en vue de renforcer la fiabilité et l'efficacité du processus de production statistique*

Le projet de loi vise à mettre en place un cadre complet favorisant la production de statistiques fiables et efficaces. Néanmoins, les règles régissant la production des statistiques au Luxembourg demeurent dispersées entre le projet de loi, la loi relative à la BCL et la loi du 28 juin 2000. De plus, le projet de loi et la loi du 28 juin 2000 se recoupent partiellement dès lors que tous deux prévoient l'établissement conjoint des statistiques de la balance des paiements par le STATEC et la BCL. Il existe en outre un risque d'incompatibilité entre ces deux textes, étant donné que les aspects financiers de la collaboration entre ces deux organismes semblent être régis non seulement par un accord entre le STATEC et la BCL[8], mais également par un accord entre la BCL et le gouvernement du Luxembourg[9]. La BCE recommande que le projet de loi remédie à ce chevauchement et à cette incompatibilité et que la loi du 28 juin 2000 soit modifiée en conséquence.

Une autre question à résoudre est de savoir comment les nouvelles dispositions du projet de loi prévoyant que la BCL a le pouvoir d'établir des statistiques des comptes financiers avec le STATEC s'intégreront dans le cadre juridique actuel régissant les activités de la BCL. Afin de garantir que la BCL puisse exercer ses pouvoirs réglementaires et ses responsabilités dans le domaine des statistiques de la balance des paiements et des comptes financiers, et ainsi que la BCE l'a déjà recommandé à l'occasion de l'extension récente des pouvoirs de la BCL[10], il conviendrait que le législateur envisage d'énumérer expressément les missions de la BCL dans la loi relative à la BCL, à l'instar de l'article 3 du projet de loi.

3.2 *Protection de l'indépendance de la BCL*

La BCE a souligné que le principe de l'indépendance des BCN revêt une importance capitale pour la qualité et l'intégrité des statistiques, qui ne doivent pas être soumises à des considérations politiques[11]. Il conviendrait d'examiner attentivement le cadre statistique mis en place par le projet de loi à la lumière du principe de l'indépendance. L'indépendance institutionnelle interdit

7 Voir à cet égard l'avis CON/2008/6 de la BCE du 1er février 2008 sollicité par le Parlement portugais sur un projet de loi sur les principes, les règles et la structure du système statistique national.

8 En vertu de l'article 3.3 du projet de loi.

9 En vertu de l'article 1bis.4 de l'arrêté grand-ducal du 10 novembre 1944 relatif au contrôle des changes tel que modifié par la loi du 28 juin 2000.

10 Voir les points 4.2 et 4.8 de l'avis CON/2008/42 de la BCE du 10 septembre 2008 sollicité par la Banque centrale du Luxembourg sur des amendements au projet de loi portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg et modifiant la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

11 Voir le rapport sur la convergence de la BCE de mai 2008, p. 5.

aux BCN de solliciter, d'accepter ou de recevoir des instructions de tout organe gouvernemental susceptibles d'affecter l'accomplissement par les BCN de leurs missions liées au SEBC. La BCE relève que l'indépendance institutionnelle de la BCL pourrait être affectée par le projet de loi actuel. Pour cette raison, la BCE suggère de modifier l'article 3 du projet de loi de manière à prévoir que STATEC accomplit ses missions sans préjudice de l'indépendance de la BCL. Une garantie comparable devrait être introduite à l'article 10 (obligation de fournir les renseignements statistiques), à l'article 11 (1) (droit d'investigation) ainsi qu'à l'article 12 (sanctions) du projet de loi. Dans ce cadre, il convient également de veiller à ce que tous les mécanismes de collaboration entre le STATEC et la BCL, y compris l'ensemble des prérogatives en matière de coordination, de centralisation et de consultation ainsi que l'éventuelle participation de la BCL à la Commission de coordination des statistiques publiques[12], ainsi que le pouvoir conjoint d'établissement des statistiques de la balance des paiements et des comptes financiers, ne puissent en aucun cas porter atteinte à l'indépendance de la BCL, telle qu'elle est consacrée à l'article 108 du traité et reprise à l'article 5, paragraphe 2, de la loi relative à la BCL. En particulier, la disposition de l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi selon laquelle la notification préalable au STATEC de « [toute] enquête statistique présentant un intérêt général [effectuée …] par un organisme public ou privé » est « sous réserve de l'application des attributions statistiques dévolues […] à d'autres organismes publics nationaux ou internationaux » ne permet pas, selon la BCE, de garantir le respect du principe de l'indépendance de la BCL. De plus, le projet de loi tel qu'il est actuellement rédigé ne permet pas de déterminer clairement si la BCL bénéficiera, en ce qui concerne ses nouvelles prérogatives conjointes dans le domaine des statistiques de la balance des paiements et des comptes financiers, du régime spécifique établi par la loi relative à la BCL, en particulier en ce qui concerne son indépendance et ses pouvoirs réglementaires. Dans ce contexte, la BCE recommande que le projet de loi précise que tous les mécanismes susmentionnés de coopération entre la BCL et le STATEC sont sans préjudice du principe de l'indépendance de la BCL. De plus, l'indépendance globale de la BCL serait compromise si la BCL n'était pas en mesure de se doter de façon autonome des ressources financières nécessaires à la bonne exécution de son mandat.

3.3 *Réciprocité de l'échange d'informations entre le STATEC et la BCL*

La BCE relève que, en vertu de l'article 33, paragraphe 2, de la loi relative à la BCL, les dispositions relatives au secret statistique ne s'opposent pas à l'échange d'informations avec le STATEC « sous réserve de réciprocité, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement [des] missions [de la BCL] ». Pour des raisons de cohérence du mécanisme d'échange d'informations statistiques, la BCE recommande qu'une disposition identique soit insérée à l'article 13 du projet de loi qui établit le régime du secret statistique applicable au STATEC.

12 Voir l'article 6, paragraphe 2, du projet de loi.

3.4 *Droit d'investigation et de sanction*

La BCE relève que le projet de loi confère au STATEC des droits d'investigation et de sanction en vue d'assurer le respect par les administrations publiques et les établissements publics, ainsi que par les personnes physiques ou morales, de leur obligation de fournir les renseignements statistiques demandés. Conformément à ses avis précédents[13], la BCE réitère sa recommandation selon laquelle il conviendrait de modifier la loi relative à la BCL en vue de conférer à la BCL un pouvoir de sanction identique.

Le présent avis sera publié sur le site Internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 27 janvier 2009.

[signé]

Le vice-président de la BCE

Lucas D. PAPADEMOS

13 Voir l'avis CON/2008/17 de la BCE, notamment le point 4.3, ainsi que le point 4.2 de l'avis CON/2008/42 de la BCE.