FR

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 14 mai 2009

sur l'élargissement du rôle de surveillance de la Banque centrale du Luxembourg en vertu d'un projet de loi relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres

(CON/2009/46)

Introduction et fondement juridique

Le 9 avril 2009, 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 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres (ci-après le « projet de loi »), qui modifie également la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (ci-après la « loi organique de la BCL »).

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, deuxième, troisième et cinquième 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 règlementation[1], étant donné que le projet de loi contient des dispositions relatives aux moyens de paiement, à la BCL et aux systèmes de paiement et de règlement. Conformément à l'article 17.5, première phase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du projet de dispositions

1.1 Le projet de loi a pour objectif principal de transposer en droit interne la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE[2]. De plus,

a) l'article 58, paragraphe 3, du projet de loi fait obligation à la BCL d'informer le Conseil de la concurrence de toute violation des règles de concurrence relatives à l'accès aux systèmes de paiement qu'elle constate ;

1 JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

2 JO L 319 du 5.12.2007, p. 1.

b) les articles 107 à 110 du projet de loi étendent le rôle de surveillance de la BCL en ce qui concerne les instruments de paiement et les systèmes de paiement et de règlement ;

c) l'article 124, paragraphes 1 et 4, du projet de loi, souligne la mission de la BCL relative à la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement en vertu de l'article 105, paragraphe 2, du traité ; et

d) l'article 124, paragraphes 3 et 5, du projet de loi, concerne la désignation d'un réviseur aux comptes indépendant auprès de la BCL et supprime la condition de réciprocité applicable à l'échange d'informations confidentielles entre la BCL, la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), le Commissariat aux assurances et le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

1.2 Le présent avis porte uniquement sur les dispositions du projet de loi concernant la BCL et les systèmes de paiement et de règlement qui vont au-delà de la stricte transposition des directives communautaires. Tout en reconnaissant l'importance de la directive 2007/64/CE pour l'établissement de l'espace unique de paiement en euros (*Single European Payments Area* - SEPA), la question de la transposition de cette directive en droit interne n'est pas traitée dans le présent avis. De même, le présent avis ne traite pas de la transposition de 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[3] et de la directive 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements[4].

2. Observations générales

La BCE est favorable au projet de loi qui régira de manière complète les services de paiement, la monnaie électronique et les systèmes de paiement et de règlement au Luxembourg. De même, la transposition de la directive 2007/64/CE permettra de remplir les conditions réglementaires indispensables à l'introduction du SEPA.

3. Remarques particulières

3.1 *Notification par la BCL au Conseil de la concurrence*

En ce qui concerne l'obligation faite à la BCL d'informer le Conseil de la concurrence de toute violation des règles de concurrence relatives à l'accès aux systèmes de paiement[5], il conviendrait

3 JO L 166 du 11.6.1998, p. 45.

4 JO L 275 du 27.10.2000, p. 39. Voir également la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE (COM/2008/0627 final).

5 Article 58, paragraphe 3, du projet de loi.

de préciser que la BCL n'a pas pour mission de veiller au respect de la politique de concurrence, celle-ci demeurant de la compétence exclusive du Conseil de la concurrence.

3.2 *Rôle de la BCL en ce qui concerne les instruments de paiement et les systèmes de paiement et de règlement*

Le rôle de la BCL en ce qui concerne les instruments de paiement et des systèmes de paiement et de règlement est étendu à deux égards.

Premièrement, la CSSF est actuellement l'autorité chargée de la surveillance prudentielle des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres. Cette responsabilité est sans préjudice des missions et compétences du Système européen de banques centrales conformément au traité et aux statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les « statuts du SEBC »). En conséquence, tous les systèmes auxquels la BCL participe sont considérés être désignés comme « systèmes » à compter de leur notification à la Commission européenne par la BCL. En vertu du projet de loi, la BCL est dotée du pouvoir exclusif de désigner les systèmes comme étant des systèmes de paiement et des systèmes de règlement, leur notification à la Commission relevant de la responsabilité du ministre des Finances[6].

Deuxièmement, l'article 124 du projet de loi prévoit qu'il appartient à la BCL de « veille[r] à l'efficacité et à la sécurité des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres, ainsi qu'à la sécurité des instruments de paiement », et que « les modalités de coordination et de coopération pour l'exercice de cette mission font l'objet d'accords entre la [BCL] et la Commission de surveillance du secteur financier, dans le respect des compétences légales des parties ». De plus, en vertu du projet de loi, la BCL peut demander aux systèmes de paiement, aux systèmes de règlement des opérations sur titres et aux émetteurs d'instruments de paiement de fournir toute information relative au fonctionnement de ces systèmes ou aux instruments de paiement dont elle a besoin pour apprécier leur efficacité et leur sécurité.

3.2.1 La BCE est favorable à ces modifications car : a) elles clarifient la répartition des compétences entre la CSSF et la BCL en ce qui concerne les instruments de paiement, les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres, conformément à l'article 105, paragraphe 2, du traité et à l'article 3.1 des statuts du SEBC, et b) elles étendent le rôle de surveillance de la BCL de manière à couvrir tous les systèmes de paiement et de règlement, indépendamment de leur désignation en vertu de la directive 98/26/CE. Le projet de loi tient compte des recommandations formulées par la BCE dans les avis CON/1999/19, CON/2008/42 et CON/2008/17[7] et, ce faisant, il permettra à la BCL de s'acquitter plus facilement encore de son

6 Articles 107 à 110 du projet de loi.

7 Tous les avis de la BCE sont disponibles sur le site Internet de la BCE à l'adresse suivante : http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/opinions/html/index.en.html. Dans l'avis CON/1999/19, la BCE avait estimé que la répartition des compétences entre la CSSF et la BCL empièterait directement sur la compétence en matière de surveillance des systèmes de paiement exercée par la BCE et créerait une situation conflictuelle entre la BCL et la CSSF en ce qui concerne la fonction de surveillance. La BCE a également estimé que cela ferait pas de distinction appropriée entre la fonction de contrôle prudentiel, d'une part, et la fonction de surveillance des systèmes de paiement, d'autre part. Voir également le point 4.8 de l'avis CON/2008/42 et le point 4.4 de l'avis CON/2008/17.

rôle en matière de stabilité financière, que vient soutenir son pouvoir de surveillance de la gestion des liquidités par les opérateurs de marché[8].

3.2.2 Dans un souci de clarté, il pourrait être fait expressément référence dans l'article 2, paragraphe 5, de la loi organique de la BCL[9], au concept de « surveillance » (*oversight*) dont la fonction distincte a été reconnue dans le cadre du traité de Maastricht[10]. En outre, le rôle de surveillance de la BCL ayant été étendu, il est nécessaire de veiller à ce que la BCL soit dotée de ressources humaines et financières suffisantes, en termes quantitatifs et qualitatifs, pour pouvoir accomplir ses nouvelles missions sans porter atteinte à sa capacité à accomplir les autres missions qui lui incombent dans le cadre de l'Eurosystème[11].

3.2.3 Conformément à l'exposé des motifs du projet de loi[12], les accords à conclure entre la BCL et la CSSF en vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la loi organique de la BCL concernent le financement de l'activité de surveillance de la BCL, étant donné que la BCL ne peut pas, contrairement à la CSSF, prélever de taxes sur les établissements financiers soumis à sa surveillance. Ainsi que l'avis CON/2009/7[13] le précise, 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. Tout en relevant que dans le cadre de son rôle de surveillance des systèmes de paiement, des systèmes de règlement des opérations sur titres et des instruments de paiement, la BCL peut demander des informations et procéder à des visites sur place afin de recueillir ces informations, la BCE regrette qu'en dépit des recommandations formulées dans l'avis CON/2008/17[14], la BCL n'a pas encore le pouvoir d'imposer des sanctions.

3.3 *Désignation du réviseur aux comptes de la BCL*

En vertu de l'article 124, paragraphe 3, du projet de loi, un réviseur aux comptes est nommé pour cinq exercices financiers. Cette disposition suit les principes adoptés par le conseil des gouverneurs de la BCE[15].

3.4 *L'échange d'informations entre la BCL, la CSSF, le STATEC et le Commissariat aux assurances*

L'article 124, paragraphe 5, supprime la condition de réciprocité applicable à l'échange d'informations entre la BCL, la CSSF, le STATEC et le Commissariat aux assurances. À

---

8 Voir le point 4.3 de l'avis CON/2008/42.

9 À l'article 27, paragraphe 3, de la loi organique de la BCL, la référence faite à l'article 2, paragraphe 6, devrait être une référence à l'article 2, paragraphe 5.

10 Voir le « *Eurosystem Oversight Policy Framework* » (Cadre de surveillance de l'Eurosystème) de février 2009, notamment la section 3, disponible sur le site Internet de la BCE à l'adresse suivante : http://www.ecb.europa.eu.

11 Voir le point 3.1 de l'avis CON/2009/27.

12 Exposé des motifs du projet de loi, p. 88.

13 Voir le point 3.2.

14 Voir les points 4.2 et 4.3.

15 *Good Practices for the selection and mandate of the External Auditors according to Article 27.1 of the Statute, as approved by the Governing Council of the ECB on 23 October 2008* (Bonnes pratiques pour la sélection et le mandat des commissaires aux comptes extérieurs conformément à l'article 27.1 des statuts, telles qu'approuvées par le conseil des gouverneurs de la BCE le 23 octobre 2008) qui est disponible sur le site Internet de la BCE à l'adresse suivante : http://www.ecb.europa.eu.

l'article 124, paragraphe 5, du projet de loi, les termes « sous réserve de réciprocité » sont supprimés. L'exposé des motifs explique que la suppression de cette condition est nécessaire pour permettre des échanges d'informations réguliers entre les autorités concernées en situation normale, et plus encore, en situation de crise. Dans le contexte actuel, il est essentiel que les autorités compétentes soient à même d'échanger des informations sur toute difficulté à laquelle les établissements financiers (y compris les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres) se trouvent confrontés et qui est susceptible de mettre en péril leur solidité financière et leur capacité à faire face à leurs obligations dans l'exercice normal de leur activité. La BCE est favorable à ce changement qui fait suite, indirectement, à la recommandation formulée dans l'avis CON/2009/7[16] en ce qui concerne l'harmonisation des règles régissant l'échange d'informations confidentielles entre la BCL, d'une part et le STATEC, d'autre part.

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

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 14 mai 2009.

[signé]

Le président de la BCE
Jean-Claude TRICHET

16 Voir le point 3.3.