

Numéro du rôle : 2577
Arrêt n° 160/2003 du 10 décembre 2003

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, notamment de ses articles 141, §§ 2 et 9, et 49, §§ 6 et 7, introduit par la s.c.r.l. Deminor International et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 novembre 2002 et parvenue au greffe le 2 décembre 2002, un recours en annulation de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, notamment de ses articles 141, §§ 2 et 9, et 49, §§ 6 et 7, (publiée au *Moniteur belge* du 4 septembre 2002, deuxième édition) a été introduit par la s.c.r.l. Deminor International, dont le siège est établi à 1170 Bruxelles, chaussée de La Hulpe 181, boîte 24, la s.a. Deminor Rating, dont le siège est établi à 1170 Bruxelles, chaussée de La Hulpe 181, boîte 24, M. Distelmans, demeurant à 2950 Kapellen, Helmstraat 2, M. Gevaert, demeurant à 1910 Kampenhout, G. Gezellelaan 82, H. Vermeersch, demeurant à 2520 Ranst, Zwaluwenlaan 2, H. Engelbos, demeurant à 1160 Bruxelles, avenue Gustave Demey 27, boîte 1, E. Deklippel, demeurant à 1570 Vollezele, Ninoofsesteenweg 106, R. Lefever, demeurant à 9800 Deinze, Oudenaardsesteenweg 60, Patricia Lefever, demeurant à 9860 Oosterzele, Koekebroodstraat 1, M.C. Lefever, demeurant à 9550 Herzele, Provincieweg 222, F. et M. Michielsen, demeurant à 2360 Oud-Turnhout, Zwanendreef 28, Philippe Lefever, demeurant à 9860 Scheldewindeke, Hauwsestraat 70, H. Haass, demeurant à 1880 Kapelle-op-den-Bos, Fazantenlaan 34, Monsieur et Madame Hoste-Van der Elst, demeurant à 2980 Zoersel, Langebaan 23, L. Coelst, demeurant à 2840 Rumst, Tiburstraat 20, A. Van Riel-Biermans, demeurant à 2300 Turnhout, Grotenhoutlaan 5, F. Geerts, demeurant à 9112 Sinaai-Waas, Stenenmuurstraat 19, G. De Blaere, demeurant à 9810 Nazareth, Lijsterstraat 8, J. Vercammen, demeurant à 2870 Puurs, Letterheide 37, H. Van Nieuwenhove, demeurant à 9620 Zottegem, Sint-Andriessteenweg 188, R. De Koster, demeurant à 2930 Brasschaat, Heislagebaan 174, N. Willems, demeurant à 1150 Bruxelles, avenue de Tervueren 215, boîte 1, M.R. Bruneel, demeurant à 8720 Dentergem, Bunderwijk 45, J. Van Houdt, demeurant à 2370 Arendonk, Kerkstraat 206, M.-C. Kerkhof, demeurant à 8530 Harelbeke, Kortrijksesteenweg 265, C.R. De Houwer, demeurant à 2610 Wilrijk, Meerlenlaan 48, G. Van Risseghem, demeurant à 9000 Gand, Meersstraat 102, L. Jansens, demeurant à 2390 Oostmalle, Molendreef 3, J. Noyens, demeurant à 2470 Retie, Grensstraat 11, B. De Wit, demeurant à 2280 Grobbendonk, Wijngaartstraat 40, D. Enzlin, demeurant à 2170 Merksem, Wijngaardberg 51, et R. Boschmans, demeurant à 1880 Kapelle-op-den-Bos, Fazantenlaan 34.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;

- P. Merlier, demeurant à 8340 Damme, Weidepenningstraat 28, E. Debus-Terweduwe, demeurant à 3001 Heverlee, Paul van Ostaijenlaan 93, S. Lievens, demeurant à 1050 Bruxelles, avenue Louise 87/2, L. Van Steenberge, demeurant à 8510 Marke, Watervalstraat 2, F. Verbist, demeurant à 2950 Kapellen, Albertdreef 12, L. Vander Stichele, demeurant à 8800 Roulers, Prinses Joséphine Charlottestraat 37, I. Kelchtermans, demeurant à 3990 Peer, St. Trudostraat 120, J. Vindevoghel, demeurant à 8570 Anzegem, Berglaan 7, N. Boullart, demeurant à 2860 Sint-Katelijne-Waver, Frans Verschorenlaan 10, T. Raedschelders, demeurant à 3680 Maaseik, Pelsersstraat 15, J. Omez, demeurant à 8800 Roulers, Beversesteenweg 255bis, D. Nedée, demeurant à 2360 Oud-Turnhout, Waterstraat 6, K. Bastini, demeurant à 2940 Hoevenen, Wilgenlaan 52, H. Demey, demeurant à 9041 Gand, Wildebrake 6, A. Bogaert, demeurant à 2980 Zoersel, Handelslei 24, D. Smekens, demeurant à 9620 Zottegem,

Wijnhuizenstraat 85, F. Huyzentruyt, demeurant à 3360 Korbeek-Lo, Bierbeekstraat 123, De Prins-Vander Voort, demeurant à 2340 Beerse, Kerkstraat 35, B. Henckens, demeurant à 2370 Arendonk, Vrijheid 34, M. Van Eeckhout, demeurant à 1981 Hofstade, Tervuursesteenweg 233, J. Welkenhuyzen, demeurant à 3520 Zonhoven, Bruinstraat 26a, G. De Cock, demeurant à 2160 Wommelgem, Kempenlaan 5, Jessica Graindor et Janic Graindor, demeurant à 3300 Tirlemont, Vandormaelstraat 10, M. Deramaix-Leonard, demeurant à 2650 Edegem, Boniverlei 24, Smeets-Uten, demeurant à 2600 Berchem, Grotesteenweg 471, E. Depré, demeurant à 8820 Torhout, Beukhofstraat 1, J. Vansteenkiste, demeurant à 8800 Roulers, Zonnestraat 16, W. Verhesen, demeurant à 2440 Geel, Reiten 14, J. Swenden, demeurant à 2580 Putte, Bareelstraat 67, W. et C. Verhaegen-Leen, demeurant à 1910 Kampenhout, Van Bellingenlaan 65, S. Lammens, demeurant à 8500 Courtrai, Hopstraat 6, J. Wybauw, demeurant à 2170 Merksem, Rietschoorvelden 62, G. Haass, demeurant à 2930 Brasschaat, Lage Kaart 686, N. Van Raes, demeurant à 8800 Roulers, Bornstraat 15, W. Verougstraete, demeurant à 8301 Knokke-Heist, Hof Van Koudekerke 6, D. De Smedt, demeurant à 2250 Olen, Doffen 38, Y. D'Hooghe, demeurant à 3080 Tervuren, Bleuckeveldlaan 47, J. Beghin, demeurant à 9830 Sint-Martens-Latem, De Knok 6, J. Dedeystere, demeurant à 9800 Deinze, Houtbulckstraat 17, W. Van Damme, demeurant à 9050 Gentbrugge, Hundelgemsesteenweg 365, A. Mees, demeurant à 2610 Wilrijk, Groenstraat 122, G. Namurois, demeurant à 9000 Gand, Lieven de Winnestraat 31, H. Huyberechts, demeurant à 1800 Vilvorde, Toekomststraat 29, R. De Peet, demeurant à 1730 Asse, Lindendries 107, E. Van Der Poorten, demeurant à 9300 Alost, Geraardsbergenstraat 32/8, P. Perdieu, demeurant à 2800 Malines, Plataanstraat 30, H. Wielfaert, demeurant à 9800 Deinze, Erfgoedlaan 11, H. Devolder, demeurant à 8870 Izegem, Baronielaan 21, P. Corthier, demeurant à 9220 Hamme, Weverstraat 29, D. Caron, demeurant à 8800 Roulers, Bormstraat 1, P. Van Holen, demeurant à 1570 Gammerages, Watermolenstraat 12, S. Gheeraer, demeurant à 8800 Roulers, Meensesteenweg 714, F. Ropsy, demeurant à 1380 Lasne, rue de Genleau 103, E. Geenen, demeurant à 2460 Kasterlee, Breemakkers 58, M. Lellouche, demeurant à 1080 Bruxelles, boulevard Mettewie 89/17, F. Declercq, demeurant à 8570 Vichte, Beukenhofstraat 87, C. Verwee, demeurant à 8510 Rollegem, Rollegemseweg 100, M. Manderick, demeurant à 9700 Audenarde, Beverestraat 41, R. Van Den Weghe, demeurant à 9870 Zulte, Oeselgemstraat 79, B. Vermeersch, demeurant à 8000 Bruges, Veldmaarschalk Fochstraat 13, M. Bikar, demeurant à 1150 Bruxelles, avenue des Dames Blanches 139, D. Van Dorpe, demeurant à 9810 Nazareth, Biezenstraat 9, J. Van Huffel, demeurant à 9810 Nazareth, Drapstraat 32, P. Cornelis, demeurant à 9800 Deinze, Markt 113-b3, M. Walbers, demeurant à 2340 Beerse, Pastoor Carpentierstraat 40, A. Stockman, demeurant à 8800 Roulers, Graaf de Thienneslaan 10, T. Aenspeck, demeurant à 1831 Diegem, Woluwelaan 107, H. Van Dommelen, demeurant à 2390 Westmalle, Brechtsesteenweg 30, J.-M. Courtois, demeurant à 1150 Bruxelles, avenue Salomé 9, C. Vandenbussche, demeurant à 8020 Oostkamp, Loppemsestraat 23, A.-M. Versele, demeurant à 9700 Audenarde, Fietel 54, M. Geginat, demeurant à 1020 Bruxelles, rue Albert Brachet 62, L. Van Caeneghem, demeurant à 9700 Audenarde, Dijkstraat 28, Invest Oudenaarde, Pruiemelstraat 12, 9700 Audenarde, B. Van Houte, demeurant à 9220 Hamme, Filip De Pillecynlaan 10, H. Van Houte, demeurant à 9220 Hamme, Driegoten 1a, M. Cloet, demeurant à 8000 Bruges, Zwijnstraat 2, R. Buyle, demeurant à 9700 Audenarde, Edelareberg 9, N. Horvelin, demeurant à 1380 Lasne, rue de Genleau 103, M. Smet, demeurant à 1190 Bruxelles, avenue du Domaine 169/11, O. Battista, demeurant à 7080 La Bouverie, rue de la Colline 136, M. Feys, demeurant à 9800 Deinze, Izegemstraat 14, P. Kerkhof, demeurant à 9870 Zulte, Drogenboomstraat 58, J. Cottenie, demeurant à 8501 Heule, Heulsekasteelstraat 11/12, L. Roesems, demeurant à 1730 Asse, Waarbeek 15, L. Fermans, demeurant à 9770 Kruishoutem, Waregemsesteenweg 190, P. Defreyne, demeurant à

8560 Wevelgem, Dennenstraat 12, L. Remue, demeurant à 9620 Zottegem, Varenstraat 15, R. Boel, demeurant à 9140 Tamise, Legen Heirweg 111, C. Vandeputte, demeurant à E-30380 La Manga del Mar menor (Espagne), Conjunto Optimist 79, J. Borms, demeurant à 9280 Lebbeke, Dendermondsesteenweg 208a, K. Labens, demeurant à 8810 Lichtervelde, Zwevezelestraat 6, P. Thuysbaert, demeurant à 1150 Bruxelles, Clos d'Orléans 12, Y. Van Eynde, demeurant à 2250 Olen, Voortkapelseweg 11, P. De Soete, demeurant à 8730 Oedelem, Ruwschuurstraat 43, P. Mistiaen, demeurant à 9870 Zulte, Oude Weg 184, P. Vandebussche, demeurant à 3001 Heverlee, Frans Cnopsaan 4, G. Ameye, demeurant à 9620 Zottegem, Koninghofstraat 18, R. Blommaert, demeurant à 9220 Hamme, Biezestraat 146, E. Decabooter, demeurant à 9090 Gontrode, Scheldeweg 21, H. Buysse, demeurant à 9620 Zottegem, Stationstraat 25, R. Cornelis, demeurant à 9800 Deinze, Schipdonkstraat 30, M. De Munter, demeurant à 1560 Hoeilaart, Weemstraat 45, la s.a. Hotel Turnhout, ayant son siège social à 2300 Turnhout, Korte Vianenstraat 2, la s.p.r.l. Tandartsen De Nys-Coucke, ayant son siège social à 9700 Audenarde, Bekstraat 1, la s.a. NCKX, ayant son siège social à 9620 Zottegem, Neerhofstraat 6/9, et la s.a. Catalpa, ayant son siège social à 1180 Bruxelles, Drève des Gendarmes 47.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 7 octobre 2003 :

- ont comparu :

. Me R. Wtterwulghe, Me B. Cambier, Me J. Laurent et Me F. Givron, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes et les parties intervenantes;

. Me X. Dieux et Me F. Vincke, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité du recours en annulation et à l'intérêt des parties intervenantes*

A.1.1. Les parties requérantes sont des actionnaires de la Banque nationale de Belgique (ci-après B.N.B.). Les deux premières parties requérantes sont une société coopérative à responsabilité limitée et une société anonyme qui agissent sur la base d'une décision de leur conseil d'administration. Les autres requérants sont des personnes physiques. Les parties intervenantes sont des personnes physiques et des personnes morales.

Les parties requérantes et les parties intervenantes considèrent qu'elles justifient de l'intérêt requis pour agir en annulation, dès lors que l'article 141 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers contient des dispositions portant atteinte à leurs droits en tant qu'actionnaires de la B.N.B. et dès lors que l'article 49 de cette même loi instaure un régime de prise de décisions par le comité de direction de la Commission bancaire et financière qui n'offre pas les garanties nécessaires d'objectivité et d'impartialité.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes et des parties intervenantes parce que les dispositions attaquées ne les affecteraient pas défavorablement. Les arguments avancés par le Conseil des ministres se confondent avec la discussion du fond de l'affaire.

### *Quant au fond*

A.2. Les parties requérantes prennent cinq moyens à l'appui de leur recours en annulation. Les parties intervenantes font valoir les mêmes griefs que ceux contenus dans la requête en annulation.

### *Les trois premiers moyens*

A.3.1. Les trois premiers moyens sont dirigés contre l'article 141, § 2, de la loi du 2 août 2002, lequel insère un nouvel article 9bis dans la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la B.N.B. En vertu de cette disposition, la Banque détient et gère les réserves officielles de change de l'Etat belge, ce qui impliquerait, selon les requérants et les parties intervenantes, qu'une partie importante du patrimoine de la B.N.B. serait transférée à l'Etat belge sans aucune compensation.

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les articles 12, 13, 16, 17, 23 et 170 du Traité instituant la Communauté européenne, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1134 du Code civil, avec le décret d'Allarde, avec le principe général de liberté de commerce et d'industrie et avec le principe général de sécurité juridique et de légitime confiance.

La B.N.B. était, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi attaquée du 2 août 2002, propriétaire des biens qui constituent les réserves de change et qu'elle avait acquis pour son propre compte dans le cadre de l'exercice de ses activités. En ce que l'article 141, § 2, de la loi attaquée ferait en sorte que la propriété des réserves d'or et de devises appartenant à la B.N.B. soit transférée à l'un des actionnaires, à savoir l'Etat belge, il serait créé une différence de traitement injustifiée à l'égard des autres actionnaires, parce qu'une partie du patrimoine de cette institution est attribuée au premier nommé au détriment des seconds. Les réserves d'or et de devises de la B.N.B. font partie de son avoir social, en sorte que l'Etat belge ne peut faire valoir ses droits sur ces réserves qu'en sa qualité d'actionnaire, et ceci de la même manière que tous les autres actionnaires. Aux termes de l'article 4 des statuts de la B.N.B., chaque action donne droit à une part proportionnelle et égale dans la propriété de l'avoir social et dans le partage des bénéfices.

Ce transfert de propriété est d'autant plus disproportionné que tant l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme que les articles 16 et 17 de la Constitution garantissent qu'une expropriation pour cause d'utilité publique doit être compensée par une juste et préalable indemnité.

La norme attaquée est d'autant moins objective, pertinente et proportionnée qu'elle remet aussi en cause la liberté de commerce et d'industrie. La B.N.B. a été constituée sur la base d'un contrat de société. En modifiant unilatéralement un contrat de société qui le lie, « l'Etat belge enfreint [...] le principe de légitime confiance qui se crée entre les actionnaires à un contrat de société ».

A.3.2. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les articles 12, 13, 16, 17, 23, 27 et 170 du Traité instituant la Communauté européenne, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1134 du Code civil, avec l'article 52 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, avec le décret d'Allarde, avec le principe général de liberté de commerce et d'industrie et avec le principe général de sécurité juridique et de légitime confiance.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes dénoncent une violation des dispositions précitées en ce que l'article 141, § 2, de la loi attaquée opère une distinction entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire de contrôle de la B.N.B., d'une part, et les actionnaires minoritaires, d'autre part, alors que tous les actionnaires disposent d'un droit égal et proportionnel sur l'avoir social et supportent les mêmes risques. Cette discrimination en faveur de l'actionnaire de contrôle est contraire à l'article 12 du Traité instituant la Communauté européenne et empêche la libre circulation des capitaux, diminuant au profit d'un Etat membre la rentabilité des actions des associés minoritaires.

Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de créer une différence de traitement entre les actionnaires de la B.N.B. et les actionnaires de toute autre société commerciale.

Le transfert de propriété de certains éléments du patrimoine de la B.N.B. à l'Etat porte atteinte au droit des actionnaires de participer dans la distribution de l'avoir social et des bénéfices de la société. La disposition attaquée viole également l'article 1134 du Code civil, en vertu duquel les conventions légalement formées tiennent lieu de loi aux parties qui les ont faites, et porte atteinte au principe de la sécurité juridique en modifiant, *a posteriori*, la volonté des parties exprimée par la conclusion d'un contrat de société. La différence de traitement est d'autant plus discriminatoire qu'elle n'est compensée par aucune juste et préalable indemnité.

A.3.3. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 170 du même texte, en ce que l'article 141, § 2, de la loi du 2 août 2002 aboutit à lever un impôt ou une taxe à charge de la seule B.N.B., à l'exclusion de toute autre personne physique ou morale belge. En levant un impôt à charge d'un seul contribuable, le législateur ne respecte pas le caractère général de l'impôt.

A.4.1. Selon le Conseil des ministres, le postulat sur lequel reposent les trois premiers moyens est inexact, parce que les parties requérantes attribuent à la disposition attaquée une portée que celle-ci n'a pas. La disposition attaquée n'emporte en effet aucune modification du régime de la propriété des réserves officielles de change de l'Etat belge. Par corollaire, le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes. Il affirme aussi que les moyens ne répondent pas aux conditions posées par la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, parce que la violation d'une série de dispositions de droit interne et de droit international est alléguée sans que soit précisé en quoi consisterait cette violation et dans quelle mesure elle emporterait une discrimination.

A.4.2. Dans l'optique des parties requérantes, le transfert à l'Etat belge de la propriété des réserves officielles de change de la Belgique, censées, selon les parties requérantes, appartenir à la B.N.B., résulte de ce qu'il est dit, à l'article 141, § 2, de la loi, que la B.N.B. détient et gère les réserves officielles « de » l'Etat belge. En réalité, au sens du droit monétaire, « gérer et détenir les réserves officielles de change d'un Etat » n'a aucun rapport avec le statut de propriété de ces réserves. Dans sa deuxième partie, la disposition attaquée déclare affecter les réserves de change à des missions de nature économique générale qui sont confiées à la B.N.B. Cette disposition ne porte pas non plus

atteinte au régime de propriété des réserves officielles de change de l'Etat belge et confirme seulement la destination d'intérêt général qui, de tous temps, a été celle desdits avoirs.

A.4.3. Les réserves officielles de change de l'Etat ne sont pas le fruit des apports des actionnaires mais résultent du droit exclusif d'émission de billets de banque et d'autres opérations de politique monétaire exercées par la B.N.B. pour le compte de l'Etat et appartiennent à l'ensemble de l'économie nationale.

Depuis l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'union monétaire, la politique monétaire des Etats participants est conduite par la Banque centrale européenne et par les banques centrales nationales dans le cadre du Système européen de banques centrales (S.E.B.C.) qui, en vertu de l'article 105, paragraphe 2, du Traité C.E., est chargé de détenir et de gérer les réserves officielles de change des Etats membres. En vue de la réalisation de cette mission, obligation a été faite aux banques centrales nationales de transférer à la Banque centrale européenne une partie de leurs réserves de change. Les réserves officielles de change qui sont transférées sont à la disposition du S.E.B.C. et sont destinées à la défense de l'euro, par chaque banque centrale, dans le cadre de la politique monétaire.

Les réserves gérées par la B.N.B. ont donc toujours fait l'objet d'une affectation à des missions d'intérêt public. Cette destination ressortait également de la loi du 22 février 1998 et n'a pas été modifiée par la disposition attaquée.

A.4.4. Les missions d'intérêt économique général confiées à la B.N.B. expliquent également le statut organique particulier qui est le sien. Bien que la B.N.B. ait été instituée sous la forme d'une société anonyme et qu'elle présente ainsi l'apparence d'une institution privée, elle a en réalité toujours été une véritable institution publique. Les requérants méconnaissent ce statut spécifique en comparant la B.N.B. et ses actionnaires à ceux d'une société de droit privé ordinaire.

#### *Le quatrième moyen*

A.5. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 141, § 9, de la loi du 2 août 2002, en vertu duquel l'article 31, alinéa 2, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique doit être interprété en ce sens que le droit d'émission dont il est question dans cet article comprend celui que la Banque peut exercer en vertu de l'article 106, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne. L'article 31, alinéa 2, de la loi précitée prévoit qu'à l'expiration du droit d'émission de la Banque, un cinquième du fonds de réserve est acquis par priorité à l'Etat et que les quatre cinquièmes restants sont répartis entre tous les actionnaires.

A.6.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 106, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 13, 16 et 33 de la Constitution, avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, avec le principe de légitime confiance et de sécurité juridique et avec le principe selon lequel nul ne peut être distrait de son juge.

A.6.2. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée d'étendre rétroactivement la notion de « droit d'émission » précédemment définie à l'article 31, alinéa 2, de la loi organique, ce qui porterait atteinte aux droits acquis par les actionnaires minoritaires. Selon les parties requérantes, lors de l'introduction de l'euro, le droit d'émission de la B.N.B. a été transféré à la Banque centrale européenne, qui dispose désormais seule du droit d'émettre des billets de banque en euros. En application de l'article 31, alinéa 2, de la loi du 22 février 1998, la B.N.B. aurait dû, suite à cette situation, répartir son fonds de réserve entre les actionnaires. Par la disposition attaquée, le législateur entend empêcher cette répartition, ce qui est contraire au principe général de non-rétroactivité garanti notamment par l'article 2 du Code civil, au principe de la sécurité juridique et à celui de la légitime confiance qui doivent régir les rapports entre l'autorité et les administrés.

A.6.3. Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes affirment que la disposition attaquée est contraire aux principes de la séparation des pouvoirs et de la sécurité juridique, en ce que le législateur intervient dans une procédure judiciaire que certains actionnaires minoritaires ont intentée devant le Tribunal de commerce de Bruxelles, visant à faire constater la perte du droit d'émission par la B.N.B. et, par corollaire, la

nécessité de distribuer le fonds de réserve de la B.N.B. La disposition attaquée modifie l'une des données législatives essentielles servant de base à cette action en justice et elle porte ainsi atteinte au droit d'accès au juge.

A.7.1. Le Conseil des ministres soutient en ordre principal que le moyen manque en droit. Il s'ensuit que le recours en annulation n'est pas recevable, faute d'intérêt des parties requérantes, qui ne seraient pas défavorablement affectées, en tant qu'actionnaires, par la disposition attaquée. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le recours, en tant qu'il repose sur le quatrième moyen, n'est pas fondé.

A.7.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la B.N.B. n'a pas perdu son privilège d'émission lors de l'introduction de l'euro. En vertu des articles 106 et suivants du Traité C.E., le droit d'émission de billets de banque dans la Communauté européenne est désormais exercé parallèlement par la Banque centrale européenne et par les banques centrales nationales.

Le maintien du droit d'émission au profit de ces dernières est expressément reconnu par le Traité C.E., par diverses dispositions du droit dérivé, par les législateurs nationaux et par la doctrine. Même en l'absence de la disposition attaquée, la B.N.B. resterait titulaire de son droit d'émission, en raison de l'effet direct du Traité C.E.

Le maintien du droit d'émission des banques centrales nationales ressort également du Protocole relatif aux statuts du S.E.B.C. et de la Banque centrale européenne qui prévoit expressément que chaque banque centrale bénéficie du seigneurage, c'est-à-dire le bénéfice provenant de l'émission de billets.

A.7.3. En ordre subsidiaire, si l'on admettait que la disposition attaquée rétablit le droit d'émission perdu par la Banque nationale, *quod non*, la disposition attaquée serait justifiée sur la base des principes qui régissent les services publics. La deuxième branche du moyen manque également en fait, étant donné que, dans la chronologie des faits, l'action en justice des parties requérantes devant le Tribunal de commerce a été introduite après que les deux Chambres eurent adopté la disposition attaquée, de sorte que l'on ne peut prétendre que le législateur est intervenu dans une affaire pendante.

Le Conseil des ministres conclut que la B.N.B. n'a pas perdu son droit d'émission suite à l'introduction de l'euro et qu'il n'y a aucune raison de répartir le fonds de réserve entre les actionnaires en application de l'article 31, alinéa 2, de la loi du 22 février 1998. L'article 141, § 9, de la loi du 2 août 2002 n'est rien d'autre qu'une disposition interprétative et la confirmation dans le droit interne de dispositions du droit européen ayant effet direct.

#### *Le cinquième moyen*

A.8. Le cinquième moyen tend à l'annulation de l'article 49, §§ 6 et 7, de la loi attaquée, qui règle la composition et le fonctionnement de la Commission bancaire et financière. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit de l'impartialité.

A.9.1. En vertu de l'article 49, § 6, de la loi du 2 août 2002, le comité de direction de la Commission bancaire et financière compte autant de membres nommés par le Roi parmi les membres du comité de direction de la B.N.B. que de membres qui ne font pas partie du comité de direction de la B.N.B. L'article 49, § 7, dispose que le comité de direction ne peut statuer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Au cas où une décision appelée à être prise par le comité de direction concerne la B.N.B. en tant qu'émetteur d'instruments financiers admis aux négociations sur un marché réglementé belge, les membres qui ont été nommés par le Roi parmi les membres du comité de direction de la B.N.B. ne prennent pas part à la délibération.

Parce que ces dispositions autorisent les membres du comité de direction de la Commission bancaire et financière qui sont membres du comité de direction de la B.N.B. à prendre part à toute décision relative à celle-ci pour autant qu'il s'agisse d'autres matières que celles visées dans la disposition attaquée, il est considéré dans la première branche du moyen que le principe d'impartialité objective est méconnu. Il est dit aussi que les

dispositions visées prévoient une interdiction de participer à la délibération mais non au vote. En ce qu'elle permet en outre aux membres d'un organe de la B.N.B. de faire partie d'un organe de contrôle des marchés financiers, la disposition attaquée fait naître une confusion d'intérêts entre une société cotée en bourse et l'organe appelé à contrôler ces marchés. Elle crée au moins un doute quant à la composition impartiale de la Commission et méconnaît ainsi le principe de l'impartialité subjective.

A.9.2. Dans la deuxième branche du moyen est alléguée la violation des dispositions précitées en raison de « l'absence d'effets utiles » de l'article 49, §§ 6 et 7, de la loi attaquée. La disposition attaquée prévoit, d'une part, que le comité de direction de la Commission visée ne peut statuer que si la majorité de ses membres sont présents, cependant que, d'autre part, les membres issus de la B.N.B. ne peuvent pas prendre part aux délibérations dans certains cas, ce qui aboutit à ce que la Commission ne peut se prononcer dans ces cas, dès lors que son quorum ne peut être atteint. Il en résulte une absence de contrôle qui, selon la troisième branche du moyen, est discriminatoire pour les actionnaires de la B.N.B. qui, contrairement aux autres actionnaires minoritaires, ne bénéficient pas d'un contrôle extérieur sur la société dont ils détiennent des parts.

A.10.1. Selon le Conseil des ministres, le recours en annulation est irrecevable en tant qu'il repose sur le cinquième moyen, dans la mesure où les parties requérantes y invoquent une violation du principe général de droit de l'impartialité sans indiquer en quoi cette prétendue violation entraînerait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution et dans la mesure où elles invoquent une méconnaissance de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sans indiquer en quoi cette disposition serait méconnue.

Le comité de direction de la Commission bancaire et financière n'exerce pas une mission juridictionnelle, de sorte que le principe d'impartialité garanti par la disposition conventionnelle précitée n'est pas en cause. Cette disposition est par ailleurs sans application lorsque les décisions de l'autorité dont il s'agit sont susceptibles d'un recours de pleine juridiction, ce qui est le cas en l'espèce. Subsidiairement, pour le cas où la Cour considérerait que le principe d'impartialité s'applique en l'occurrence, le Conseil des ministres estime que l'exposé des parties requérantes est imprécis et confond les notions d'impartialité subjective et d'impartialité objective auxquelles elles se réfèrent.

A.10.2. Sur le fond, le Conseil des ministres considère que l'impartialité du comité de direction de la Commission visée est garantie. Pour ce qui concerne les décisions intéressant la B.N.B. en tant qu'émettrice de titres cotés en bourse, les membres du comité de direction de la B.N.B. qui siègent au comité de direction de la Commission bancaire et financière sont tenus de s'abstenir de participer aux délibérations, ce qui implique nécessairement que ces membres ne participent pas non plus au vote. Pour les autres décisions, ils sont membres à part entière et siègent à titre personnel et non en tant que représentants de la B.N.B. Le législateur a voulu associer des membres du comité de direction de la B.N.B. au comité de direction de la Commission bancaire et financière en raison de leur expérience dans le domaine monétaire, ce qui sert l'intérêt général.

Les deuxième et troisième branches du moyen reposent sur une incompréhension manifeste de la disposition attaquée. Il est inexact de prétendre, comme le font les parties requérantes, que le comité de direction serait bloqué et ne pourrait statuer dans tous les cas où les membres de ce comité désignés parmi les membres du comité de direction de la B.N.B. sont contraints de s'abstenir. En pareil cas, tous les autres membres, en ce compris le président, peuvent décider valablement et le quorum exigé peut être atteint. Le président est un membre à part entière du comité de direction et sa présence doit être prise en compte pour le calcul du quorum.

- B -

*Quant à la recevabilité du recours en annulation et de la demande d'intervention*

B.1.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours en annulation et de la demande d'intervention parce que les parties fonderaient leur intérêt sur une interprétation inexacte des dispositions attaquées.

B.1.2. Lorsqu'une exception d'irrecevabilité déduite de l'absence d'intérêt concerne la portée qu'il convient de donner aux dispositions entreprises, l'examen de la recevabilité se confond avec celui du fond de l'affaire.

*Quant aux trois premiers moyens (réserves officielles de change)*

*Les dispositions en cause*

B.2.1. Les trois premiers moyens visent à l'annulation de l'article 141, § 2, de la loi du 2 août 2002, qui a inséré dans la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique un article *9bis* rédigé comme suit :

« Dans le cadre fixé par l'article 105(2) du Traité instituant la Communauté européenne et les articles 30 et 31 du Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, la Banque détient et gère les réserves officielles de change de l'Etat belge. Ces avoirs constituent un patrimoine affecté aux missions et opérations relevant du présent chapitre et aux autres missions d'intérêt public confiées par l'Etat à la Banque. La Banque inscrit ces avoirs et les produits et charges y afférents dans ses comptes selon les règles visées à l'article 33. »

B.2.2. La disposition en cause fait référence à l'article 105, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne, lequel ressortit aux dispositions en matière de politique monétaire et définit comme suit les missions du Système européen de banques centrales (ci-après S.E.B.C.) :

« Les missions fondamentales relevant du SEBC consistent à :

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté;
- conduire les opérations de change conformément à l'article 111;
- détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres;
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. »

B.2.3. La compétence du S.E.B.C. concernant les réserves officielles de change des Etats membres est réglée plus en détail par les articles 30 et 31 du Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, lesquels disposent :

« Article 30

*Transfert d'avoirs de réserve de change à la BCE*

30.1. Sans préjudice de l'article 28, la BCE est dotée par les banques centrales nationales d'avoirs de réserve de change autres que les monnaies des États membres, d'Écus, de positions de réserve auprès du FMI et de DTS, jusqu'à concurrence d'un montant équivalant à 50 milliards d'Écus. Le Conseil des gouverneurs décide des proportions à appeler par la BCE après l'établissement de celle-ci et des montants appelés ultérieurement. La BCE est pleinement habilitée à détenir et à gérer les avoirs de réserve qui lui ont été transférés et à les utiliser aux fins fixées dans les présents statuts.

30.2. La contribution de chaque banque centrale nationale est fixée proportionnellement à sa part dans le capital souscrit de la BCE.

30.3. Chaque banque centrale nationale reçoit de la BCE une créance équivalente à sa contribution. Le Conseil des gouverneurs détermine la dénomination et la rémunération de ces créances.

30.4. Des avoirs de réserve supplémentaires peuvent être appelés par la BCE, conformément à l'article 30.2, au-delà de la limite fixée à l'article 30.1, dans les limites et selon les conditions fixées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 42.

30.5. La BCE peut détenir et gérer des positions de réserve auprès du FMI et des DTS, et accepter la mise en commun de ces avoirs.

30.6. Le Conseil des gouverneurs prend toutes les autres mesures nécessaires à l'application du présent article.

## Article 31

### *Avoirs de réserve de change détenus par les banques centrales nationales*

31.1. Les banques centrales nationales sont autorisées à effectuer les opérations liées à l'accomplissement de leurs obligations envers les organisations internationales conformément à l'article 23.

31.2. Toutes les autres opérations sur les avoirs de réserve de change qui demeurent dans les banques centrales nationales après les transferts visés à l'article 30 et les transactions effectuées par les États membres avec leurs fonds de roulement en devises sont, au-delà d'une certaine limite à fixer dans le cadre de l'article 31.3, soumises à l'autorisation de la BCE afin d'assurer la cohérence avec la politique de change et la politique monétaire de la Communauté.

31.3. Le Conseil des gouverneurs arrête des orientations afin de faciliter ces opérations. »

### *Quant au fond*

B.3.1. Selon les parties requérantes, l'article 141, § 2, de la loi du 2 août 2002 transférerait la propriété des réserves d'or et de devises appartenant à la Banque nationale de Belgique (ci-après B.N.B.) à l'un de ses actionnaires, à savoir l'Etat belge, ce qui violerait les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 170 de celle-ci, avec les articles 12, 13, 16, 17, 23 et 170 du Traité instituant la Communauté européenne, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1134 du Code civil, avec le décret d'Allarde, avec le principe général de la liberté de commerce et d'industrie, avec le principe général de la sécurité juridique et de la légitime confiance et avec l'article 52 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

B.3.2. L'insertion de la disposition attaquée a été justifiée comme suit par le législateur :

« Le § 2 introduirait un article *9bis* dans la loi organique de la Banque visant à confirmer le régime juridique des réserves externes détenues par la Banque. Le texte proposé s'inspire d'une disposition française analogue (l'article L. 141-2 du Code monétaire et financier). Conformément aux principes généralement admis sur le plan international, les avoirs en or et devises qui constituent les réserves officielles de change du pays sont détenus et gérés par la banque centrale en tant que patrimoine affecté à des fins de politique monétaire et de change et à d'autres missions d'intérêt public. Les politiques monétaire et de change relèvent dorénavant de l'Union économique et monétaire. Comme le confirme l'article 105(2) du Traité instituant la Communauté européenne, l'une des missions fondamentales relevant du Système européen de banques centrales (SEBC) est de 'détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres'. Il s'agit d'avoirs détenus et gérés *iure imperii*. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/003, p. 13)

B.3.3. Le transfert à la Communauté européenne par les Etats membres de leurs compétences en matière de politique monétaire a conduit à la création du Système européen de banques centrales (ci-après S.E.B.C.), constitué par la Banque centrale européenne (ci-après B.C.E.) et les banques centrales nationales (articles 105 à 111 du Traité C.E.; Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne).

B.3.4. En vertu des dispositions du droit européen mentionnées au B.2, le S.E.B.C. détient et gère les réserves officielles de change des Etats membres. A cette fin, les Etats membres ont transféré à la B.C.E. une partie de leurs réserves, qui est gérée de manière décentralisée par les banques centrales nationales, à l'intérieur du cadre stratégique défini par la B.C.E.

En dehors de ce transfert, les banques centrales nationales peuvent encore détenir des réserves officielles de change. Conformément aux dispositions des statuts du S.E.B.C. mentionnées plus haut, les transactions portant sur ces réserves qui dépassent une certaine limite sont soumises à l'autorisation de la B.C.E.

B.4.1. La disposition attaquée se borne à confirmer le statut juridique des réserves officielles de change de la Belgique, comme le prévoit le droit communautaire européen.

Lors de l'élaboration de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, le législateur avait déjà eu l'intention d'édicter une disposition similaire à la disposition présentement attaquée (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1061/1, p. 15). Cette disposition n'a finalement pas été retenue, parce que le Conseil d'Etat a considéré qu'elle ne ferait que confirmer une règle de droit communautaire ayant effet direct (*idem*, pp. 28-30). Mais les statuts de la Banque nationale, qui ont été adaptés en fonction de la loi précitée, prévoient depuis lors que la Banque participe aux missions fondamentales relevant du S.E.B.C. et qui consistent à détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres de l'Union (article 14).

B.4.2. Lors de l'adoption de la loi attaquée, le législateur a cette fois jugé qu'il était souhaitable de définir le statut des réserves officielles de change de l'Etat belge au sein du S.E.B.C. Dans son avis (CON/2002/18) du 9 juillet 2002 relatif au projet de loi qui a abouti à la disposition attaquée, la B.C.E. déclare :

« L'article 141, § 7 [devenu ultérieurement le paragraphe 2], du projet de loi introduit dans la loi organique, un article *9bis* qui confirme le statut juridique des réserves officielles de change détenues par la BNB. L'article 105, paragraphe 2, du traité prévoit que l'une des missions fondamentales du Système européen de banques centrales (SEBC) est de ' détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres '. La BCE accueille favorablement le fait que la législation belge, par le biais du projet d'article *9bis* de la loi organique, reflète bien cette mission fondamentale. »

B.4.3. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, la disposition attaquée, en tant qu'elle dispose que la Banque nationale détient et gère les réserves officielles de change de l'Etat belge dans le cadre du S.E.B.C., ne modifie en rien le droit de propriété desdites réserves et règle uniquement le statut de celles-ci dans le système européen.

En tant qu'elle déclare ensuite que ces réserves constituent un patrimoine « affecté aux missions et opérations relevant du présent chapitre et aux autres missions d'intérêt public confiées par l'Etat à la Banque », cette disposition ne contient qu'une confirmation par le législateur, d'une part, de la destination que ces réserves monétaires ont toujours eue et, d'autre part, du statut spécifique de la Banque nationale, laquelle, bien qu'ayant été instituée sous la forme d'une société privée, assume des missions d'intérêt public.

B.5. Dès lors qu'il appert que les trois premiers moyens reposent sur une interprétation inexacte des dispositions attaquées, il n'y a pas lieu de les examiner plus avant.

*Quant au quatrième moyen (le droit d'émission de la B.N.B.)*

*Les dispositions en cause*

B.6.1. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 141, § 9, de la loi du 2 août 2002, lequel dispose :

« L'article 31, alinéa 2, de la même loi est interprété en ce sens que le droit d'émission dont il y est question comprend celui que la Banque peut exercer en vertu de l'article 106(1) du Traité instituant la Communauté européenne. »

B.6.2. La disposition attaquée fait référence à l'article 31, alinéa 2, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, lequel dispose :

« Le fonds de réserve est destiné :

1° à réparer les pertes sur le capital social;

2° à suppléer aux bénéfices annuels jusqu'à concurrence d'un dividende de six pour cent du capital.

A l'expiration du droit d'émission de la Banque, un cinquième du fonds de réserve est acquis par priorité à l'Etat. Les quatre cinquièmes restants sont répartis entre tous les actionnaires. »

B.6.3. L'article 106, paragraphe 1, du Traité C.E. dispose :

« La BCE est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté. La BCE et les banques centrales nationales peuvent émettre de tels billets. Les billets de banque émis par la BCE et les banques centrales nationales sont les seuls à avoir cours légal dans la Communauté. »

*Quant au fond*

B.7.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 106, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 13, 16 et 33 de la Constitution, avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie, avec le principe de la légitime confiance et de la sécurité juridique et avec le principe selon lequel nul ne peut être distrait du juge que la loi lui assigne.

B.7.2. Selon les requérants, le droit d'émission de la Banque nationale a expiré lors de l'introduction de l'euro, de sorte que, conformément à l'article 31, alinéa 2, de la loi du 22 février 1998, le fonds de réserve aurait dû être distribué. La disposition attaquée restaurerait le droit d'émission avec effet rétroactif, portant ainsi atteinte aux droits des actionnaires et interférant avec la procédure que certains de ceux-ci ont engagée devant le tribunal de commerce afin d'obtenir la distribution du fonds de réserve.

B.8.1. Avant l'institution de l'Union économique et monétaire et du S.E.B.C., la Banque nationale de Belgique (B.N.B.) détenait le monopole du droit d'émission en Belgique.

En vertu de l'article 106, paragraphe 1, du Traité C.E. et de l'article 16 des statuts du S.E.B.C., le droit d'émission au sein du S.E.B.C. est désormais partagé par la B.C.E. et par les banques centrales nationales (B.C.N.). Les billets de banque émis par ces institutions sont les seuls à avoir cours légal dans la Communauté. La B.C.E. est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté.

En exécution de ces dispositions, la décision de la B.C.E. du 6 décembre 2001 relative à l'émission des billets en euros porte que la B.C.E. et les B.C.N. émettent les billets en euros (article 2), que les B.C.N. mettent en circulation et retirent de la circulation les billets en euros et exécutent tout traitement physique concernant tous les billets en euros, y compris ceux émis par la B.C.E., et que les B.C.N. traitent comme des engagements les billets en euros qu'elles acceptent (article 3).

B.8.2. L'article 109 du Traité C.E. oblige chaque Etat membre à veiller à la compatibilité de sa législation nationale, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, avec le Traité et avec les statuts du S.E.B.C., et ce au plus tard à la date de la mise en place de ce dernier.

B.8.3. Lors de l'adoption de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, qui a adapté le statut de la Banque nationale à l'entrée en vigueur du S.E.B.C., le législateur a estimé que le droit d'émission de la B.N.B. n'expirait pas dans le nouveau système. Le législateur était conforté dans cette opinion par l'avis du président de l'Institut monétaire européen disant que le droit d'émission au sein du S.E.B.C. serait désormais partagé par la B.C.E. et les banques nationales (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-707/3, pp. 14 et 42).

B.8.4. Contrairement à l'intention initiale, la confirmation du droit d'émission de la B.N.B. au sein du S.E.B.C. n'a pas été mentionnée dans la loi organique du 22 février 1998, parce que cela n'ajouterait rien, selon le Conseil d'Etat, à ce qui résultait du droit européen en vigueur (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1061/1, pp. 28 et 31, et n° 1061/3, p. 4). La loi dispose toutefois, en son article 2, que la Banque nationale fait partie intégrante du S.E.B.C. et les articles 29 et 30 règlent l'attribution à la B.N.B. des produits financiers résultant du droit d'émission au sein du S.E.B.C., conformément à l'article 32 des statuts. Le fonds de réserve visé à l'article 31 de la loi organique de la Banque nationale a la même fonction, avant et après l'entrée en vigueur de l'euro, et est alimenté de la même façon.

De même, dans les statuts de la B.N.B. fixés par le conseil général du 23 décembre 1998 et approuvés par arrêté royal du 10 janvier 1999, un article 18 a été inséré qui dispose :

« Sur habilitation de la BCE, la Banque émet des billets en euro destinés à circuler comme moyen de paiement ayant cours légal sur le territoire des Etats participant à la troisième phase de l'Union monétaire. »

B.8.5. Lors de l'élaboration de la loi attaquée du 2 août 2002, le législateur a jugé qu'une mention expresse du droit d'émission de la B.N.B. était nécessaire afin de combattre les mouvements spéculatifs visant les actions de la B.N.B. sur les marchés financiers (*Doc. parl., Sénat, 2001-2002, n° 2-1241/2, pp. 13-15*).

Le législateur a justifié comme suit l'insertion de la disposition attaquée :

« Le § 9 est une disposition interprétative de l'article 31, alinéa 2, de la loi organique qui vise à confirmer que le droit d'émission de la Banque dont il y est question comprend celui qu'elle peut exercer au sein du SEBC aux termes de l'article 106(1) du Traité instituant la Communauté européenne et de l'article 16 du Protocole précité. Cette interprétation est conforme à la conclusion à laquelle est arrivée la Commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat lors des travaux parlementaires relatifs à la loi organique. » (*Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/003, p. 14*)

La conclusion de la Commission sénatoriale à laquelle il est fait référence est la position défendue lors de l'adoption de la loi du 22 février 1998 qui a confirmé le droit d'émission de la B.N.B. dans le cadre du S.E.B.C. (*Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 1-707/3, p. 14*).

B.8.6. Dans son avis CON/2002/18 du 9 juillet 2002 relatif au projet de loi qui a conduit à la disposition attaquée, la B.C.E. déclare :

« L'article 141, paragraphe 9, du projet de loi donne une interprétation d'une disposition concernant le droit de la BNB d'émettre des billets. La BCE rappelle qu'en vertu de l'article 106, paragraphe 1, de traité et de l'article 16 des statuts, la BCE et les BCN peuvent émettre des billets en euros. Le droit primaire communautaire a donc prévu un système constitué d'une pluralité d'émetteurs de billets en euros, qui a été confirmé par l'article 2 de la décision BCE/2001/15 du 6 décembre 2001 relative à l'émission des billets en euros. Celui-ci prévoit que ' la BCE et les BCN émettent les billets en euro '. L'interprétation de l'article 31,

alinéa 2 de la loi organique, qui est une confirmation explicite du droit d'émission de la BNB, est totalement conforme à ces dispositions de droit communautaire. Cette confirmation explicite est accueillie favorablement par la BCE étant donné qu'elle renforce la sécurité juridique. »

B.8.7.1. Il ressort de ce qui précède que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la disposition attaquée ne restaure donc pas le droit d'émission de la B.N.B. avec effet rétroactif. Elle confirme seulement l'existence de ce droit d'émission au sein du S.E.B.C., tel qu'il est établi par le droit primaire européen, tel qu'il a été confirmé à plusieurs reprises par les autorités monétaires européennes et tel qu'il était déjà compris dans la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique.

B.8.7.2. La disposition attaquée est réellement interprétative puisque la disposition qu'elle interprète ne pouvait raisonnablement être comprise autrement, dès son adoption.

B.8.7.3. Pour cette raison, il ne peut être soutenu que le législateur ait voulu influencer le déroulement d'une procédure pendante, puisque la disposition attaquée, de par son caractère purement interprétatif, ne modifie en rien la réglementation existante.

B.9. Le moyen ne peut être retenu.

*Quant au cinquième moyen (composition et fonctionnement de la Commission bancaire et financière)*

*Les dispositions en cause*

B.10. Le cinquième moyen tend à l'annulation de l'article 49, §§ 6 et 7, de la loi du 2 août 2002. Ces dispositions règlent la composition et le fonctionnement du comité de direction de la Commission bancaire et financière et sont libellées comme suit :

« § 6. Le comité de direction est composé, outre le président, de quatre membres au moins et de six membres au plus, dont l'un porte le titre de vice-président que le Roi lui confère.

Il compte autant de membres d'expression française que d'expression néerlandaise, le président éventuellement excepté.

Il compte autant de membres nommés par le Roi parmi les membres du comité de direction de la BNB que de membres qui ne font pas partie du comité de direction de la BNB.

Les membres nommés par le Roi parmi les membres du comité de direction de la BNB sont proposés par ce comité de direction pour une durée renouvelable de six ans, étant entendu que la perte de la qualité de membre du comité de direction de la BNB entraîne celle de membre du comité de direction de la CBF. Ils siègent à titre personnel.

Les autres membres sont nommés par le Roi pour une durée renouvelable de six ans et reçoivent à charge de la CBF un traitement et une pension dont les montants sont fixés par le Roi.

En cas de vacance d'un mandat de membre, pour quelque cause que ce soit, il est procédé à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir.

Les membres du comité de direction doivent être belges.

§ 7. Le comité de direction se réunit chaque fois que le président ou deux de ses membres le jugent nécessaire et au moins une fois par semaine.

Le comité de direction ne peut statuer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Au cas où une décision appelée à être prise par le comité de direction concerne la BNB, en tant qu'émetteur d'instruments financiers admis aux négociations sur un marché réglementé belge, les membres qui ont été nommés par le Roi parmi les membres du comité de direction de la BNB ne prennent pas part à la délibération.

Il est tenu procès-verbal des délibérations du comité de direction. Les procès-verbaux sont signés par tous les membres présents. »

### *Quant au fond*

B.11. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit de l'impartialité.

B.12.1. Dans les deuxième et troisième branches du moyen est alléguée la violation des règles de droit précitées, en raison de « l'absence d'effets utiles » des dispositions attaquées.

Les règles qui fixent la composition et le fonctionnement de la Commission bancaire et financière (C.B.F.) aboutiraient à ce que la Commission ne serait pas en mesure de décider valablement dans les matières qui intéressent la B.N.B., parce que le quorum exigé ne pourrait être atteint. Il en résulterait une absence de contrôle qui serait discriminatoire pour les actionnaires minoritaires de la Banque nationale qui, contrairement à d'autres actionnaires, ne bénéficieraient pas d'un contrôle externe sur la société dont ils détiennent des parts.

B.12.2. Bien que l'article 49, § 6, dispose que le comité de direction de la C.B.F. est composé, outre le président, de quatre membres au moins et de six membres au plus, l'ensemble des dispositions qui règlent la nomination et la composition dudit comité ainsi que les travaux préparatoires font apparaître que le législateur n'a pu que vouloir que le comité de direction, outre le président, comptât quatre ou six membres, parmi lesquels autant de membres appartenant au comité de direction de la B.N.B. que de membres n'appartenant pas à ce comité (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/004, p. 124). Selon le cas, le comité de direction de la C.B.F. peut donc être composé de cinq ou de sept membres, le président y compris.

B.12.3. Au cas où une décision appelée à être prise par le comité de direction de la C.B.F. concerne la B.N.B. en tant qu'émetteur d'instruments financiers admis aux négociations sur un marché réglementé belge, les membres qui ont été nommés par le Roi parmi les membres du comité de direction de la B.N.B. ne prennent pas part à la délibération (article 49, § 7, alinéa 3).

Etant donné que, d'une part, le président est membre à part entière du comité de direction de la C.B.F. et que, d'autre part, il résulte de l'ensemble des dispositions applicables qu'il ne peut être membre du comité de direction de la Banque nationale, puisque le législateur a voulu que les membres issus de la B.N.B. ne puissent en aucun cas former une majorité au sein du comité de direction de la C.B.F. (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50 1842/004, p. 124), il apparaît que, selon la composition du comité, trois membres sur cinq ou quatre

membres sur sept peuvent prendre part à la délibération, de sorte que, dans les deux cas, le quorum exigé peut être atteint.

B.12.4. En ses deuxième et troisième branches, le moyen ne peut être retenu.

B.13.1. Selon la première branche du moyen, la présence de membres du comité de direction de la B.N.B. dans le comité de direction de la Commission bancaire et financière (C.B.F.) conduirait à une confusion d'intérêts entre la B.N.B., qui est une société cotée en bourse, et l'organe chargé de contrôler les marchés financiers, et un doute pourrait tout au moins surgir quant à l'impartialité de cet organe. De ce fait, les actionnaires privés de la B.N.B. ne disposeraient pas des mêmes garanties, en ce qui concerne le contrôle par la C.B.F., que l'Etat, qui est actionnaire de contrôle, et que les actionnaires d'autres sociétés. En tant que la C.B.F. remplit aussi une fonction juridictionnelle ou quasi juridictionnelle, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme serait également violé.

B.13.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les membres du comité de direction de la C.B.F. qui siègent aussi au comité de direction de la B.N.B. ne sont pas désignés par l'Etat en sa qualité d'actionnaire de la B.N.B., mais par le Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral. A cet égard, en comparant la situation des actionnaires minoritaires de la B.N.B. à celle de l'Etat en tant qu'actionnaire de contrôle, le moyen part d'une prémisse erronée.

B.14.1. La loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers a lancé un processus d'intégration entre la B.N.B., la C.B.F. et l'Office de contrôle des assurances (O.C.A.). Quatre axes ont été définis à cet égard :

(1) le réaménagement des compétences entre autorités chargées de différents aspects du contrôle des marchés et de différents prestataires de services financiers;

(2) le changement du mode de prise de décision au sein des autorités de contrôle prudentiel;

(3) l'organisation des voies de recours notamment contre les décisions de la C.B.F. et de l'O.C.A.;

(4) le rapprochement institutionnel entre la banque centrale et les autres institutions nationales de contrôle prudentiel (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/001, p. 5, et DOC 50 1842/004, p. 7).

B.14.2. Avant l'adoption de la loi attaquée, un membre du comité de direction de la C.B.F. était aussi membre du comité de direction de la B.N.B. La présence de plusieurs membres du comité de direction de la Banque nationale au sein du comité de direction de la C.B.F. cadre avec la volonté du législateur de renforcer le lien entre les deux institutions et d'organiser une collaboration concernant toutes les questions d'intérêt commun, en vue de garantir la stabilité du système financier. De cette façon, le législateur entend également utiliser de manière optimale les moyens des différentes institutions concernées et leur expertise spécifique (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/001, pp. 6-7, et DOC 50 1842/004, p. 12).

A l'appui de cette option, le législateur fait aussi référence au point de vue de la B.C.E., qui a plaidé en faveur d'une plus grande implication des banques centrales dans le contrôle prudentiel des institutions financières (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/004, pp. 12 et 43).

B.14.3. Il relève de la liberté politique du législateur du législateur d'apprécier quelles mesures il estime nécessaires en vue de garantir la stabilité du secteur financier, en tenant compte, le cas échéant, des obligations résultant du droit européen. La Cour peut seulement vérifier si la manière dont le législateur organise le contrôle opéré par la C.B.F. est discriminatoire pour les actionnaires minoritaires de la B.N.B. par rapport aux actionnaires d'autres entreprises cotées en bourse.

B.15.1. Selon l'article 45 de la loi attaquée, la C.B.F. a pour mission :

1° d'assurer le contrôle des établissements de crédit, des entreprises d'investissement, des conseillers en placements et des bureaux de change;

2° d'assurer le contrôle des organismes de placement collectif;

3° de veiller au respect des règles visant la protection des intérêts de l'investisseur lors des transactions effectuées sur des instruments financiers et de veiller au bon fonctionnement, à l'intégrité et à la transparence des marchés d'instruments financiers;

4° de contribuer au respect des règles visant à protéger les épargnants et investisseurs contre l'offre ou la fourniture illicite de produits ou services financiers.

La B.N.B. est soumise au contrôle de la C.B.F. en tant que société cotée en bourse, mais non en tant qu'établissement de crédit (article 2 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit). La B.N.B. est donc soumise au contrôle de la C.B.F. pour les missions que l'article 45, 3°, confie à cette dernière.

B.15.2. Selon l'article 68 de la loi du 2 août 2002, la C.B.F. exécute ses missions exclusivement dans l'intérêt général. Il est ainsi imposé à tous les organes de la Commission d'accomplir leur tâche sans parti pris et de veiller à prendre des décisions impartiales.

B.15.3. Il ressort des travaux préparatoires des dispositions attaquées que le législateur était conscient des inconvénients éventuels liés à la présence de membres du comité de direction de la B.N.B. au sein du comité de direction de la C.B.F. et qu'il a voulu entourer la composition et le fonctionnement de cette dernière de garanties particulières (*Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/004, pp. 40-51, 82, 106, 123 et 124*).

Au cas où une décision appelée à être prise par le comité de direction de la C.B.F. concerne la B.N.B. en tant qu'émetteur d'instruments financiers admis aux négociations sur un marché réglementé belge, les membres qui ont été nommés par le Roi parmi les membres du comité de direction de la B.N.B. ne prennent pas part à la délibération (article 49, § 7).

Pour les matières dans lesquelles les membres du comité de direction de la B.N.B. participent à la décision, leur influence est soumise à des restrictions. En décidant que le comité de direction de la C.B.F., le président excepté, compte autant de membres issus du comité de direction de la B.N.B. que d'autres membres, le législateur a voulu éviter que les membres de la B.N.B. puissent former une majorité lors des décisions, puisque, comme cela a déjà été indiqué plus haut, le président ne peut en aucun cas être en même temps membre du comité de direction de la Banque nationale. Le fait que le comité de direction de la C.B.F. décide à la majorité et que la voix du président est prépondérante en cas de partage des voix constitue également une garantie supplémentaire.

La loi précise aussi expressément que les membres du comité de direction de la C.B.F. désignés parmi les membres du comité de direction de la B.N.B. siègent « à titre personnel » (article 49, § 6, alinéa 4). Ceci implique que ces membres ne représentent pas la B.N.B. mais doivent œuvrer, en tant que membres du comité de direction de la C.B.F., dans l'intérêt général et dans l'intérêt des objectifs que la loi impose à la C.B.F.

B.15.4. A côté de ces garanties structurelles, la loi commande aussi aux intéressés de s'abstenir lors de toute décision dans laquelle ils ont un intérêt personnel de nature patrimoniale ou familiale (article 62).

B.15.5. Enfin, la loi attaquée a également renforcé la protection juridique contre les décisions des organes de la C.B.F. (articles 120 et suivants). Un recours est ouvert auprès de la Cour d'appel de Bruxelles contre les décisions relatives aux offres publiques de titres, aux offres publiques d'acquisition, aux obligations des émetteurs d'instruments financiers et contre les décisions imposant une amende administrative ou une astreinte. Le législateur a ainsi voulu protéger les droits et libertés individuels, dans le cadre d'un contrôle de pleine juridiction opéré par une instance indépendante et impartiale (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1842/001, pp. 29 et 131-132). Contre les autres décisions prises par la Commission en sa qualité d'autorité administrative, un recours en annulation peut être introduit devant le Conseil d'Etat.

B.15.6. Il ressort de ce qui précède que la composition et le fonctionnement du comité de direction de la C.B.F. sont entourés de garanties suffisantes pour tendre à une prise de décision impartiale, en sorte que, sur ce plan, les droits des actionnaires minoritaires de la B.N.B., comparés à ceux des actionnaires d'autres entreprises cotées en bourse qui sont soumises au contrôle de la C.B.F., ne sont pas limités de façon disproportionnée.

B.16. Le cinquième moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 décembre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts