

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux

NOR : EAEJ2210871L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

La Banque des règlements internationaux (BRI) est une organisation internationale qui a été créée par un accord intergouvernemental signé le 20 janvier 1930 à La Haye entre les gouvernements de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, du Royaume-Uni, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, de l'Italie et du Japon, d'une part, et le gouvernement de la Confédération Suisse, d'autre part¹. Son siège est situé à Bâle, en Suisse. L'organisation jouit de la personnalité juridique et est constituée, conformément à sa Charte constitutive annexée à la Convention de 1930, sous la forme d'une société anonyme par actions de droit suisse et a pour actionnaires soixante banques centrales et autorités financières².

La BRI favorise la coopération monétaire et financière internationale et agit en tant que « banque des banques centrales ». Ainsi, elle favorise la coopération internationale entre les autorités monétaires et les autorités de surveillance du secteur financier dans le cadre de réunions qu'elle organise à l'intention des responsables de ces instances ainsi que dans le cadre du processus de Bâle qui consiste pour la BRI à héberger des comités internationaux chargés d'élaborer des normes et d'œuvrer à la stabilité financière. Le département monétaire et économique de la BRI réalise quant à lui des travaux de recherche et d'analyse sur des questions traitant de la stabilité monétaire et financière. Il fournit par ailleurs un appui aux comités hébergés par la BRI et organise des réunions entre hauts responsables de banques centrales ou d'institutions internationales chargés de veiller à la stabilité financière. De plus, il a en charge la collecte, l'analyse et la diffusion des statistiques sur le système financier international. Enfin, la BRI contribue aux activités des banques centrales en les aidant dans la gestion des réserves de devises et en favorisant la coopération internationale dans ce domaine.

En 2019, la BRI a lancé un « Hub d'innovation » (*BIS Innovation Hub* ou « *BISIH* ») dirigé, depuis le siège de la BRI à Bâle. Il s'agit d'un réseau de centres d'innovation répartis dans le monde et hébergés par les banques centrales des pays concernés (le réseau est actuellement composé de cinq centres implantés à Londres, à Hong Kong, à Singapour, à Stockholm et en Suisse). Sa mission est de favoriser et de développer la coopération au sein de la communauté des banques centrales pour explorer les potentialités des nouvelles technologies dans le domaine bancaire et financier.

¹ [Convention concernant la Banque des règlements internationaux.](#)

² Article 1^{er} de la [Charte constitutive de la Banque des règlements internationaux du 20 janvier 1930.](#)

La Banque de France, la Bundesbank et la Banque centrale européenne (BCE) ont proposé à la BRI, au nom de l'Eurosystème, d'accueillir un centre du Hub dans la zone Euro, avec deux sites physiques à Paris et Francfort (ci-après Centre Eurosystème du Hub d'innovation de la BRI). La BRI a accepté cette offre en juin 2020.

Afin de permettre à la BRI d'installer un centre du Hub d'innovation à Paris et d'y conduire des activités, il était nécessaire de conclure avec cette institution un accord de siège pour garantir l'accomplissement de ses missions au titre du Hub d'innovation sur le territoire français.

Pour ce faire, deux accords entre le Gouvernement de la République française et la Banque des Règlements Internationaux ont été signés le 13 septembre 2021 : un accord de siège relatif au statut et aux activités de la Banque des Règlements Internationaux ainsi qu'un accord de sécurité sociale.

II – Historique des négociations

Le lancement des négociations d'un accord de siège fait suite à la décision de la BRI de juin 2020 d'établir un bureau à Paris (et à Francfort), pour les activités du Centre Eurosystème de son Hub d'innovation.

Concernant l'implantation du centre parisien, les principaux points de discussion ont porté sur les exemptions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'étendue des privilèges et immunités accordés aux différentes catégories de personnels de la BRI. Les négociateurs ont pu s'appuyer sur le texte de l'accord de siège entre la Suède et la BRI pour trouver des solutions à ces questions compatibles avec le droit de l'Union européenne.

Dans le cadre des négociations de l'accord de siège, il a été décidé de négocier un accord spécifique sur les enjeux de sécurité sociale. Les discussions ont eu pour objectif de s'assurer que les différentes catégories de personnels exemptées d'une obligation d'affiliation à la sécurité sociale française étaient bien toutes couvertes par un système de protection équivalent pour les différents types de risques encourus.

Les deux accords ont été signés le 13 septembre 2021 à Bâle.

III - Objectifs des accords

1. Accord de siège

L'installation du Centre Eurosystème de Paris du Hub d'innovation de la BRI permettra de renforcer la position de Paris comme centre de la finance mondiale et de placer la ville à la pointe de l'innovation au plan mondial.

Cet accord a pour but de définir le statut, les privilèges et les immunités dont jouit en France la BRI, et plus précisément le Centre Eurosystème de Paris de son Hub d'innovation, ainsi que son personnel et les personnes affiliées.

Plus particulièrement, l'accord a pour but de définir la liberté d'action de la BRI en tant qu'organisation internationale (article 2 de l'accord). Il prévoit l'inviolabilité de ses locaux et documents (article 4), des immunités de juridiction et d'exécution au profit de la BRI ainsi qu'une protection de ses biens et de ses avoirs (article 5), de ses communications (article 6), de ses publications, données et supports de données (article 7). Il instaure des exonérations d'impôts et de droits de douane au profit de la BRI (article 8 et article 9) et assure la libre disposition des fonds et la liberté des opérations de la BRI (article 10).

L'accord a également pour but de définir les privilèges, immunités et exemptions accordés aux membres du Conseil d'administration, au Directeur Général et au Directeur Général adjoint de la BRI et aux représentants des banques centrales et autorités monétaires membres de la BRI (article 12), aux membres du personnel de la BRI (article 13), aux membres du personnel de la BRI qui ne sont ni ressortissants français ni résidents permanents en France (article 14) et aux experts (article 15). Il encadre enfin l'objectif et la levée de l'immunité et les exceptions à celle-ci (article 16).

Ces dispositions visent à assurer que la BRI, qui joue le rôle de « banque des banques centrales », ainsi que son personnel, soient protégés contre des actes d'exécution administratifs ou judiciaires³. La BRI peut en effet détenir des dépôts en devise ou en or ou effectuer des opérations dans le cadre des services financiers offerts aux banques centrales adhérentes à l'organisation. Cet accord constitue à ce titre une condition *sine qua non* de son activité.

2. Accord de sécurité sociale

Cet accord a pour but de définir le régime de sécurité sociale des membres du personnel de la BRI couverts par le régime de la Banque, mais aussi des membres du personnel travaillant en France qui ne sont pas couverts par le régime de la Banque, du personnel de la Banque de France et de celui des autres banques centrales membres de la BRI mis à disposition de la BRI pour les activités du Centre.

L'objectif est de s'assurer que tous les agents sont couverts par un système de protection sociale pour différents types de risques – soit la sécurité sociale française, soit un régime équivalent – et d'éviter pour eux une double affiliation. La BRI dispose d'une couverture complète en matière d'assurance maladie et d'accident du travail et de maladie professionnelle. Cette couverture est mondiale et couvre non seulement les agents de la BRI, quel que soit leur statut juridique, mais aussi les membres de leur famille. La BRI dispose en outre de son propre régime de retraite. Elle offre également un certain nombre d'allocations familiales. Cela comprend le remboursement partiel des frais de garde d'enfants d'âge scolaire.

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre des accords

1. Accord de siège

Cet accord emporte des conséquences économiques, financières, et juridiques.

a. Conséquences économiques

L'installation du Centre Eurosysteme de Paris du Hub d'innovation de la BRI aura des conséquences économiques positives, mais limitées, car le bureau sera de taille modeste. Entre les bureaux de Paris et Francfort, le personnel devrait se constituer de deux agents de la BRI, un agent de la Banque centrale européenne, deux agents mis à disposition par la Banque de France et deux agents de la BundesBank. A terme, le bureau pourrait accueillir jusqu'à cinq agents détachés des banques centrales membres de la BRI.

³ En tant qu'organisation internationale, la BRI a demandé à ce que lui soient accordés les avantages octroyés aux autres organisations internationales installées en France. En charge d'une mission d'intérêt public vis-à-vis de la communauté des banques centrales et des autorités monétaires, il est nécessaire qu'elle puisse exercer ses missions en toute indépendance sans que ses biens situés en France puissent faire l'objet d'une quelconque mesure administrative ou judiciaire. Par ailleurs, la BRI abrite de nombreux forums de réglementation internationaux et d'autres centres d'innovation où s'échangent des données et des informations d'une particulière sensibilité qu'il est nécessaire de protéger.

Renforçant la position de Paris comme centre de la finance mondiale, le Centre Eurosysteme de Paris s'intégrera avec celui de Francfort, dans le réseau des centres du Hub d'innovation de la BRI : Hong Kong, Singapour, Toronto, Zürich, Londres et Stockholm avec pour missions d'identifier et développer des informations approfondies sur les tendances critiques de la technologie financière pour les banques centrales, pour explorer le développement de solutions innovantes afin d'améliorer le fonctionnement du système financier mondial et pour servir de point focal d'un réseau d'experts de la banque centrale sur l'innovation. L'attractivité économique de la France se verra renforcée.

b. Conséquences financières

En l'absence de tout engagement relatif au financement du Centre Eurosysteme de Paris du Hub d'innovation de la BRI ou à la participation aux coûts liés à son installation à Paris, les conséquences financières se limitent à une perte de recettes dans le budget de l'État du fait des exonérations fiscales prévues par l'accord. L'installation du Centre Eurosysteme de Paris fera peser une charge financière limitée sur la Banque de France qui mettra à sa disposition des locaux et deux membres de son personnel. Les coûts de fonctionnement du Centre sont répartis entre la BRI, d'une part, et l'Eurosysteme, d'autre part. La part des coûts à la charge de l'Eurosysteme sera ensuite répartie entre ses membres selon une clé qui sera déterminée par le Conseil des gouverneurs. Cette clé devrait correspondre à leur part du capital de la Banque centrale européenne (la Banque de France détient actuellement 16,6108 % du capital de la BCE).

Le personnel mis à disposition par la Banque de France ne bénéficie pas des exemptions fiscales prévues par l'accord de siège.

c. Conséquences juridiques

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Ayant ratifié les actes constitutifs de la BRI, en particulier des statuts de la Banque des règlements internationaux du 20 janvier 1930⁴ et du protocole relatif aux immunités du 30 juillet 1936⁵, la France reconnaissait déjà, en application des articles VI et X de la charte constitutive et de l'article 55 des statuts, certains privilèges et immunités à la BRI sur le territoire français, en particulier des exonérations d'impôts et de droits de douanes pour ses activités et une immunité de juridiction pour ses activités et son personnel ainsi qu'une immunité d'exécution pour ses biens et avoirs.

Le présent accord de siège réaffirme ainsi à ses articles 8 et 9, pour son centre à Paris, des exonérations précédemment consenties par le statut de la Banque. Surtout, son article 21 stipule que l'accord « *ne porte en aucun cas atteinte aux privilèges et immunités qui ont été accordés à la BRI conformément à la Convention de La Haye du 20 janvier 1930 concernant la Banque des règlements internationaux, à sa Charte constitutive et à ses Statuts, et au Protocole de Bruxelles du 30 juillet 1936.* »

- Articulation avec le droit européen

Les privilèges et immunités accordés par l'accord de siège entre le gouvernement de la République française et la BRI respectent le cadre juridique européen, en particulier s'agissant des exonérations fiscales.

Ainsi, le présent accord exonère la BRI, ses avoirs, ses opérations, ses revenus et ses autres biens de tous impôts directs ou indirects (article 8). Il exonère également la BRI de l'application de droits de douane (article 9).

⁴ [Statuts de la Banque des Règlements Internationaux du 20 janvier 1930.](#)

⁵ [Protocole relatif aux immunités de la Banque des Règlements Internationaux du 30 juillet 1936.](#)

La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la directive TVA⁶) prévoit que des exonérations de taxe peuvent être prévues, par des accords de siège, pour les livraisons de biens et les prestations de services destinées à une organisation internationale. Il ressort, d'une part, de l'article 143, sous g), de la directive TVA que « [l]es États membres exonèrent les (...) importations de biens effectuées par les organismes internationaux reconnus comme tels par les autorités publiques de l'État membre d'accueil ainsi que par les membres de ces organismes, dans les limites et sous les conditions fixées par les conventions internationales instituant ces organismes ou par les accords de siège ». Il ressort, d'autre part, de l'article 151, paragraphe 1, sous b), de la directive TVA que « [l]es États membres exonèrent les (...) livraisons de biens et les prestations de services destinées aux organismes internationaux reconnus comme tels par les autorités publiques de l'État membre d'accueil ainsi qu'aux membres de ces organismes, dans les limites et conditions fixées par les conventions internationales instituant ces organismes ou par les accords de siège ».

Le règlement (CE) 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009⁷ relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières, article 128 (point b), autorise par ailleurs les États membres à octroyer des « franchises relevant de privilèges d'usage accordés en vertu d'accords internationaux ou d'accords de siège auxquels est partie contractante soit un pays tiers, soit une organisation internationale, y compris les franchises accordées à l'occasion de réunions internationales ».

Le Centre Eurosysteme de Paris du Hub d'innovation de la BRI mènera des activités de recherche et d'expérimentation de technologies nouvelles qui pourraient être mises à disposition de la communauté des banques centrales et des autorités monétaires. Aucune opération financière ne sera effectuée depuis celui-ci.

Il convient cependant de rappeler que la BRI est expressément exclue du champ d'application de la plupart des textes de l'Union européenne régissant le droit financier européen :

- Elle est ainsi exemptée de l'application de la législation européenne sur les marchés d'instrument financier (MIFIR)⁸ par l'article 1^{er} du règlement délégué (UE) 2017/1799 de la Commission du 12 juin 2017 complétant le règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'exemption de certaines banques centrales de pays ou territoires tiers, dans le cadre de leur politique monétaire, de change et de stabilité financière, des obligations de transparence prénégociation et postnégociation⁹ ;
- Elle est exemptée de l'application de la législation européenne sur les infrastructures du marché européen (EMIR) par le b du paragraphe 4 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n°648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux¹⁰ ;

⁶ [Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.](#)

⁷ [Règlement \(CE\) 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières.](#)

⁸ [Règlement \(UE\) n°600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement \(UE\) n° 648/2012](#)

⁹ [Règlement délégué \(UE\) 2017/1799 de la Commission du 12 juin 2017 complétant le règlement \(UE\) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'exemption de certaines banques centrales de pays ou territoires tiers, dans le cadre de leur politique monétaire, de change et de stabilité financière, des obligations de transparence prénégociation et postnégociation.](#)

¹⁰ [Règlement \(UE\) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux.](#)

- Elle est également exemptée par le b du paragraphe 2 de l'article 2 du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (SFTR)¹¹ ;
- Si la BRI n'est pas expressément mentionnée dans la liste des personnes exclues du champ d'application de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, au regard de son objet social et de ses activités, elle entre dans le champ d'application de cette disposition, qui vise de manière large « *les institutions supranationales telles que la Banque centrale européenne, la Banque d'investissement européenne, le Fonds d'investissement européen, les institutions européennes de financement du développement et les banques bilatérales de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, et les autres institutions supranationales et organismes internationaux similaires lorsque ceux-ci gèrent des FIA et dans la mesure où ces FIA agissent dans l'intérêt public* »¹² ;
- La BRI ne proposant aucun service visé par la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (MIFID)¹³, les dispositions de ce texte ne lui sont pas applicables. ;
- Dans le cadre de ses activités au titre du Centre Eurosysteme de Paris du Hub d'innovation, la BRI ne sera pas concernée par l'application des dispositions du règlement (UE) n°1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (PRIIPS)¹⁴ ni par le règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé¹⁵.

- Articulation avec le droit interne

Le présent accord n'appelle aucune modification du droit interne français ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

Les activités du Centre Eurosysteme de Paris du Hub d'innovation de la BRI n'impliquent aucun transfert de données personnelles. La BRI, en tant qu'employeur, tout comme la Banque de France dans le cadre de la mise à disposition de ses agents auprès du Hub d'innovation, sont des responsables de traitement qui assurent leur propre traitement de données.

¹¹ [Règlement \(UE\) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement \(UE\) n°648/2012.](#)

¹² [Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements \(CE\) n° 1060/2009 et \(UE\) n° 1095/2010.](#)

¹³ [Directive 2004/39/ce du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil.](#)

¹⁴ [Règlement \(UE\) n°1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance.](#)

¹⁵ [Règlement \(UE\) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE.](#)

2. Accord de sécurité sociale

Cet accord emporte des conséquences financières et juridiques qui méritent d'être soulignées.

a. Conséquences financières

La BRI est exemptée du paiement de cotisations sociales en France pour les personnels et leur famille couverts par l'accord et pris en charge par le régime particulier de l'Organisation pour la couverture des risques vieillesse, prestations familiales, maladie, maternité, paternité et invalidité, et accidents du travail et maladies professionnelles. En contrepartie, les membres du personnel et leur famille ne reçoivent pas de prestations de la part des organismes de la sécurité sociale française.

Cette disposition ne concernera que quelques agents (deux agents). En effet les membres du personnel de la Banque de France mis à disposition auprès de la BRI en France restent soumis à la législation de la sécurité sociale française et à son régime spécial de retraite. Les personnels des banques centrales membres de la BRI détachés auprès de la BRI en France, restent pour leur part soumis au système de sécurité sociale auquel ils sont affiliés dans leurs pays d'envoi.

b. Conséquences juridiques

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

L'accord constitue un accord autonome qui permet de déroger au principe d'affiliation à la sécurité sociale française des salariés de l'organisation internationale installée en France et qui en demandent l'exemption. Il n'emporte ainsi pas de conséquences juridiques par rapport à d'autres accords internationaux.

La protection sociale des experts mis à disposition ou détachés par les banques centrales de pays hors de l'Union européenne est bien assurée, que ces personnes viennent ou non de pays qui ont signé une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France.

- Articulation avec le droit européen

La protection sociale du personnel mis à disposition ou détaché en provenance des pays de l'Union européenne est régie par les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁶, entré en vigueur le 1^{er} mai 2010 qui porte sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

- Articulation avec le droit interne

Il n'y a pas d'adaptation du droit interne nécessaire. Il convient de préciser qu'il s'agit d'un accord dérogatoire à l'affiliation obligatoire en France et non d'un accord de coordination de sécurité sociale (qui peut impliquer des échanges de données en matière de sécurité sociale). En conséquence, chacune des parties gère les données de sécurité sociale pour l'affiliation des personnels et le calcul des droits afférents.

¹⁶ [Règlement \(CE\) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.](#)

V – Etat des signatures et ratifications

L'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des Règlements Internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des Règlements Internationaux en France et l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des Règlements Internationaux, signés le 13 septembre 2021 à Bâle ont fait l'objet d'une présentation et d'une approbation par le Conseil des gouverneurs de la Banque des Règlements Internationaux de septembre 2021. Cette approbation, une fois notifiée aux autorités françaises, marque l'accomplissement des procédures internes d'approbation des deux accords de la part de la BRI, préalable nécessaire à leur entrée en vigueur.