

N° 7638¹**CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant :

1. transposition :
 - a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et
 - b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ;
2. mise en œuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et
3. modification :
 - a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
 - c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg ;
 - d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
 - f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de mon-

naie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et

g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(23.10.2020)

En bref

- La Chambre de Commerce salue de manière générale la transposition en droit luxembourgeois de la directive (UE) 2019/878 (CRD V) ainsi que de la directive 2019/879 (BRRD II).
- Quant à la transposition de la directive CRD V, la Chambre de Commerce :
 - accueille favorablement la transposition de la discrétion nationale permettant de porter à 15 milliards d’euros le total de l’actif en dessous duquel les banques peuvent déroger aux critères relatifs aux rémunérations variables sous forme d’actions ;
 - estimerait utile de préciser la référence aux règlements de la CSSF censés transposer certaines dispositions de la directive CRD V, s’ils ont déjà été publiés ou, tout au moins, de s’assurer qu’ils le seront dans les délais impartis pour la transposition, à savoir au plus tard le 28 décembre 2020.
- Quant à la transposition de la directive BRRD II, la Chambre de Commerce :
 - est heureuse de la transposition de l’option qui permet aux titulaires de dépôts éligibles de retirer un montant quotidien de 250 euros en cas de suspension temporaire des obligations contractuelles liées à ces dépôts ;
 - salue le choix de transposer également l’option qui interdit de vendre à des clients de détail des engagements éligibles subordonnés d’une valeur inférieure à 50.000 euros ;
 - attire l’attention sur les difficultés de mise œuvre de l’obligation imposée aux maisons mères de veiller à ce que leurs filiales dans les pays tiers reconnaissent les pouvoirs de suspension du conseil de résolution.
- La Chambre de Commerce accueille favorablement l’autorisation donnée au gouvernement d’accorder la garantie de l’Etat aux lignes de crédit contractées par le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg pour un montant maximal d’un milliard d’euros.

Le projet de loi sous avis a plusieurs objectifs.

Tout d’abord, il vise à transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2019/878¹ concernant les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres (ci-après la « Directive CRD V») ainsi que la directive (UE) 2019/879² concernant la capacité d’absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d’investissement et la directive 98/26/CE (ci-après la « Directive BRRD II »).

1 Directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres

2 Directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d’absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d’investissement et la directive 98/26/CE

Ensuite, le projet de loi sous avis a pour objet de mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/876³ concernant le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication (ci-après le « Règlement CRR II »).

Finalement, le projet de loi sous avis procède à la modification de certaines lois nationales réglementant le secteur financier luxembourgeois afin de l'adapter aux nouvelles dispositions européennes introduites par les textes des Directives CRD V et BRRD II.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

A : Quant à la transposition de la Directive CRD V

La transposition de la Directive CRD V en droit national constitue la première partie du projet de loi sous avis qui forme – ensemble avec le Règlement CRR II – le cadre européen pour l'agrément et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

La Directive CRD V vient modifier la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres. Le Règlement CRR II procède à la modification du règlement (UE) n°575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication.

Pour rappel, au lendemain de la crise financière qui a éclaté en 2007-2008, l'Union européenne a réformé en profondeur le cadre réglementaire des services financiers afin d'améliorer la résilience de ses établissements financiers. Cette réforme reposait en grande partie sur les normes internationales convenues en 2010 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, connues aussi sous le nom de cadre de Bâle III. Parmi les nombreuses mesures, le paquet de réformes incluait l'adoption du règlement (UE) n°575/2013 précité et de la directive 2013/36/UE précitée qui ont renforcé les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement.

Bien que ces mesures législatives adoptées en 2013 aient grandement contribué à renforcer le système financier de l'Union européenne et à rendre les établissements de crédit et les entreprises d'investissement plus résistants à d'éventuels chocs futurs, elles n'ont pas remédié à toutes les faiblesses des établissements financiers qui avaient été constatées.

Ainsi, la Directive CRD V, transposée par le biais du projet de loi sous avis, vise à remédier aux problèmes soulevés par les dispositions de la directive 2013/36/UE précitée qui, du fait d'un manque de clarté, ont fait l'objet d'interprétations divergentes ou qui se sont révélées trop lourdes à appliquer pour certains établissements financiers. Elle contient également des modifications de la directive 2013/36/UE rendues nécessaires par l'adoption d'autres actes juridiques pertinents de l'Union européenne ou par les modifications du règlement (UE) n°575/2013 précité introduites parallèlement. Enfin, les modifications proposées permettent de mieux aligner le cadre réglementaire actuel sur les évolutions internationales pour une plus grande cohérence et une meilleure comparabilité entre les pays.

Les principaux changements introduits par la Directive CRD V concernent notamment :

- l'obligation pour les groupes bancaires de pays tiers avec au moins deux filiales dans l'Union européenne de constituer une société mère intermédiaire (*Intermediate Parent Undertaking*) ;

³ Règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012

- l’introduction de la distinction entre le pilier 2 réglementaire (P2R) et l’orientation de pilier 2 (P2G)⁴ ;
- une plus grande flexibilité en matière de recours à des outils macro-prudentiels ;
- les principes et les modalités de surveillance (dans le cadre du pilier 2 réglementaire P2R) du risque de taux d’intérêt inhérent aux activités hors portefeuille de négociation ;
- de nouvelles dispositions encadrant les rémunérations variables avec des exemptions ciblées pour les banques non complexes et de moindre taille ; et
- le renforcement des mesures de conservation des fonds propres en cas de non-respect de l’exigence globale de coussin de fonds propres.

La Chambre de Commerce relève et salue par la même occasion que les dispositions du projet de loi sous avis reprennent fidèlement les termes de la Directive CRD V, qui elle-même contient un nombre réduit de discrétions nationales en vue de créer un corpus de règles uniques et harmonisées, le « *Single Rulebook* ». Dès lors, les marges d’interprétation des auteurs du projet de loi sous avis s’en trouvent restreintes. La Chambre de Commerce remarque néanmoins que le projet de loi sous avis impose – en transposant les dispositions la Directive CRD V – un certain nombre d’obligations qui ne vont pas dans le sens d’une simplification administrative.

Plus particulièrement, en matière de rémunérations, la Chambre de Commerce accueille favorablement la transposition de la discrétion nationale permettant de porter de 5 milliards d’euros à 15 milliards d’euros le total de l’actif en dessous duquel les banques peuvent déroger aux critères relatifs aux rémunérations variables sous forme d’actions⁵.

Concernant l’obligation pour les groupes de pays tiers de créer une société mère intermédiaire (*Intermediate Parent Undertaking*), fidèlement transposée dans le projet de loi sous avis, il est important, aux yeux de la Chambre de Commerce, de noter que la période transitoire de 3 ans jusqu’au 30 décembre 2023) s’applique aux groupes qui égalisaient ou dépassaient le seuil de 40 milliards d’euros au 27 juin 2019. Comme indiqué par les auteurs du projet de loi sous avis dans le commentaire des articles, les groupes ayant dépassé ce seuil après le 27 juin 2019 ne devraient pas bénéficier pas de la période transitoire et doivent mettre en place une société mère intermédiaire à compter du 28 décembre 2020, ce au sujet de quoi la Chambre de Commerce s’interroge.

La Chambre de Commerce relève que certains points de l’article 1^{er} de la Directive CRD V⁶ seront transposés par voie de règlement de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la « CSSF »), et ce notamment :

- le point 21 concernant risque de taux d’intérêt inhérent aux activités hors portefeuille de négociation ;
- le point 22 concernant gestion du risque opérationnel ;
- le point 28 lettres a) à c) concernant processus de contrôle et d’évaluation prudentiels ; et
- le point 29 lettres a) à c) concernant critères pour la surveillance prudentielle du risque de taux d’intérêt inhérent aux activités hors portefeuille de négociation.

A cet égard, la Chambre de Commerce estimerait utile de préciser la référence à ces règlements, s’ils ont déjà été publiés ou, tout au moins, de s’assurer qu’ils le seront dans les délais impartis pour la transposition de la Directive CRD V en droit national, à savoir au plus tard le 28 décembre 2020.

4 L’exigence au titre du pilier 2 (*Pillar 2 Requirement*, P2R) est une exigence de fonds propres qui s’applique en plus des exigences minimales de fonds propres (« pilier 1 ») et couvre les risques sous-estimés ou non couverts par les exigences minimales. Chaque P2R est déterminée à travers le processus de contrôle et d’évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP). La demande de fonds propres résultant du SREP inclut également les recommandations au titre du pilier 2 (*Pillar 2 Guidance*, P2G), qui indiquent aux banques le niveau de fonds propres qu’elles doivent conserver pour disposer d’un coussin de fonds propres leur permettant de faire face à des situations de tensions.

5 Voir l’article 1^{er} point 27 de la Directive CRD V transposé à l’article 16 du projet de loi sous avis modifiant l’article 38-6 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

6 Les points 30, 31, 33 et 34 de l’article 1^{er} de la Directive CRD V seront également transposés pas le biais du règlement CCSF mais ces derniers procèdent à une simple suppression de disposition sans modification.

B : Quant à la transposition de la Directive BRRD II

La transposition en droit national de la Directive BRRD II, qui modifie la directive 2014/59/UE⁷, constitue la deuxième partie du projet de loi sous avis et concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Pour rappel, la crise financière de 2007-2008 a révélé un manque criant, au niveau de l'Union européenne, d'instruments permettant de faire efficacement face aux établissements de crédit et entreprises d'investissement peu solides ou défaillants. De tels instruments sont, en particulier, nécessaires pour éviter l'insolvabilité ou, en cas d'insolvabilité avérée, pour en minimiser les répercussions négatives en préservant les fonctions importantes, sur le plan systémique, de l'établissement financier concerné. Pendant la crise, ces défis ont pris une importance majeure, contraignant les États membres à utiliser l'argent des contribuables pour sauver des établissements. La directive 2014/59/UE précitée a dès lors eu pour objectif de définir les règles et les procédures afin d'instaurer un cadre européen pour le redressement et la résolution des établissements financiers (comme définis ci-après)⁸.

La Directive BRRD II complète quant à elle le dispositif existant de gestion des crises bancaires instauré par la directive 2014/59/UE précitée en introduisant notamment les nouvelles mesures suivantes :

- nouvelle exigence de capacité totale d'absorption des pertes (*TLAC*) pour les établissements d'importance systémique mondiale⁹ ;
- des règles de subordination renforcées en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (*MREL*)¹⁰ pour les établissements d'importance systémique mondiale (*EISm*) et les autres grandes banques, dites « *de premier rang* » ;
- un nouveau pouvoir d'imposer un moratoire pour l'autorité de résolution ; et
- des restrictions applicables aux distributions en cas de non-respect de la MREL.

Si la Chambre de Commerce salue dans son ensemble la transposition de la Directive BRRD II en droit luxembourgeois, elle tient néanmoins à émettre certains commentaires quant à la transposition des options prévues par les dispositions de la Directive BRRD II.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce accueille favorablement la transposition en droit national de l'option prévue par la Directive BRRD II qui permet aux titulaires de dépôts éligibles de retirer un montant quotidien de 250 euros en cas de suspension temporaire des obligations contractuelles liées à ces dépôts, décidée par l'autorité de résolution.

7 Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n°1093/2010 et (UE) n°648/2012

8 La directive 2014/59/UE précitée définit des règles et des procédures de redressement et de résolution pour les entités suivantes :

- a) les établissements de crédit et entreprises d'investissement qui sont établis dans l'Union européenne ;
- b) les établissements financiers qui sont établis dans l'Union européenne et qui sont des filiales d'un établissement de crédit, d'une entreprise d'investissement ou d'une compagnie visée aux points c) ou d), et à qui s'applique la surveillance sur une base consolidée de leur entreprise mère, conformément aux articles 6 à 17 du règlement (UE) n° 575/2013 ;
- c) les compagnies financières holdings, les compagnies financières holdings mixtes et les compagnies holdings mixtes qui sont établies dans l'Union européenne ;
- d) les compagnies financières holdings mères dans un État membre, les compagnies financières holdings mères dans l'Union européenne, les compagnies financières holdings mixtes mères dans un État membre, les compagnies financières holdings mixtes mères dans l'Union européenne ;
- e) les succursales d'établissements qui sont établies ou situées hors de l'Union européenne (ci-après les « **établissements financiers** »).

9 L'objectif de la norme TLAC est de faire en sorte que les banques d'importance systémique mondiale, dénommées « *établissements d'importance systémique mondiale (EISm)* » dans le cadre de l'Union européenne, disposent de la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation nécessaire pour contribuer à garantir que, en cas de résolution et immédiatement après, ces établissements puissent continuer à exercer les fonctions critiques sans mettre en péril l'argent des contribuables que sont les fonds publics, ou la stabilité financière.

10 Dans la mesure où la norme TLAC et la MREL poursuivent le même objectif, à savoir faire en sorte que les entités et les établissements financiers concernés établis dans l'Union européenne aient une capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation suffisante, les deux exigences constituent les éléments complémentaires d'un cadre commun.

Ensuite, le projet de loi sous avis transpose également l'option prévue par la Directive BRRD II qui interdit de vendre à des clients de détail des engagements éligibles subordonnés d'une valeur inférieure à 50.000 euros. Cette option, se substitue aux dispositions qui prévoient notamment un seuil plus bas, à savoir au moins 10.000 euros. Elle complète à cet égard les règles de protection des investisseurs existantes au sens de la directive Mifid¹¹. La Chambre de Commerce est heureuse de la transposition de cette option, qui vise à protéger la clientèle de détail eu égard au risque inhérents à de tels investissements.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce observe que l'option de la Directive BRRD II qui prévoit que les Etats membres peuvent relever, pour l'application du plafond en matière de subordination du *MREL*, la limite de 30% du nombre total d'entités de résolution suivantes :

- l'entité de résolution est un *EISm* ; ou
- l'entité de résolution fait partie d'un groupe dont le total des actifs dépasse 100 milliards d'euros ;
ou
- l'entité de résolution fait partie d'un groupe dont le total des actifs est inférieur à 100 milliards d'euros, et l'autorité de résolution a estimé qu'elle peut raisonnablement présenter un risque systémique en cas de défaillance.

La Chambre de Commerce estime que la décision des auteurs du projet de loi sous avis de ne pas transposer cette option en droit national semble cohérente avec la structure du secteur bancaire luxembourgeois.

Finalement, le projet de loi sous avis transpose en droit luxembourgeois l'option de la Directive BRRD II exigeant que les maisons mères veillent à ce que leurs filiales dans les pays tiers reconnaissent les pouvoirs de suspension du conseil de résolution. Ces pouvoirs permettent au conseil de résolution de restreindre, pour une durée limitée, les droits des contreparties de liquider ou de résilier les contrats financiers, ou d'en anticiper l'échéance.

Même si peu d'établissements financiers luxembourgeois semblent concernés au premier abord, la Chambre de Commerce souhaite néanmoins attirer l'attention sur les difficultés de mise œuvre d'une telle disposition, eu égard aux possibles conflits vis-à-vis de la législation des pays tiers où sont établies les filiales des établissements financiers luxembourgeois.

C : Quant aux dispositions liées au système de garantie des dépôts

Les articles 93 et 94 du projet de loi sous avis modifient la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement afin d'autoriser le gouvernement à accorder la garantie de l'Etat aux lignes de crédit contractées par le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg pour un montant maximal d'un milliard d'euros, ce que la Chambre de Commerce accueille favorablement.

En effet, la mise en place de telles lignes de crédit semble être une nécessité pour le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg afin de se conformer aux dispositions de l'article 179 paragraphe 2nd alinéa 3 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 précitée qui disposent qu' « *Au surplus, le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg se dote de mécanismes de financement appropriés lui permettant, le cas échéant, d'obtenir des fonds à court terme afin d'honorer ses engagements* ». Dès lors, la garantie de l'Etat en faveur du Fonds de garantie des dépôts Luxembourg facilitera l'obtention de lignes de crédit auprès d'institutions bancaires à ce dernier, et renforcera la solidité du système luxembourgeois de garantie des dépôts.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

¹¹ 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

