



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 6653

Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Date de dépôt : 28-02-2014

Date de l'avis du Conseil d'État : 21-05-2014

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
23-04-2015	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
28-02-2014	Déposé	6653/00	<u>6</u>
10-04-2014	Avis de la Chambre de Commerce (2.4.2014)	6653/01	<u>18</u>
21-05-2014	Avis du Conseil d'Etat (20.5.2014)	6653/02	<u>21</u>
01-08-2014	Avis de la Banque centrale européenne (26.6.2014)	6653/03, 6660/01	<u>26</u>
06-02-2015	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Finances et du Budget	6653/04	<u>35</u>
11-03-2015	Avis complémentaire du Conseil d'État (10.3.2015)	6653/05	<u>52</u>
13-03-2015	Rapport de commission(s) : Commission des Finances et du Budget Rapporteur(s) :	6653/06	<u>57</u>
18-03-2015	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°25 Une demande de dispense du second vote a été introduite	6653	<u>80</u>
26-03-2015	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (26-03-2015) Evacué par dispense du second vote (26-03-2015)	6653/07	<u>83</u>
13-03-2015	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (30) de la reunion du 13 mars 2015	30	<u>86</u>
29-01-2015	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (25) de la reunion du 29 janvier 2015	25	<u>116</u>
23-01-2015	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (23) de la reunion du 23 janvier 2015	23	<u>125</u>
22-01-2015	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (22) de la reunion du 22 janvier 2015	22	<u>129</u>
11-11-2014	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (08) de la reunion du 11 novembre 2014	08	<u>137</u>
03-04-2015	Publié au Mémorial A n°64 en page 1294	6653	<u>173</u>

Résumé

Projet de loi 6653 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Le projet de loi sous rubrique a comme objet la mise en place d'un comité du risque systémique, autorité macroprudentielle nationale. Il implémente ainsi deux recommandations du Comité européen du risque systémique (« CERS ») qui visent à renforcer les dispositifs de surveillance financière de nature systémique.

Une fois que l'envergure des conséquences de la crise financière de 2008 devenait de plus en plus apparente, la Commission européenne a ordonné une étude concernant les causes des événements. Les travaux réalisés ont montré que c'est une évaluation trop laxiste des risques de la part des acteurs, dissimulée par la nature complexe des produits financiers mis en place, qui a amené le système financier à une vulnérabilité progressivement plus élevée. Une fois que des doutes ont émergé par rapport à la solvabilité de certains acteurs, un effondrement de la confiance a déclenché une crise systémique.

En outre, il a été constaté que trop souvent les autorités nationales ne disposaient pas d'informations détaillées sur les produits financiers et sur l'ampleur de leur usage, de sorte qu'elles n'ont pas été en mesure de pratiquer une surveillance systémique. En effet, ce contrôle s'est le plus souvent réduit à une approche microprudentielle, les autorités de surveillance s'attachant à examiner la solidité financière, la solvabilité et les risques encourus par des établissements ou groupes bancaires individuels, négligeant les dynamiques entre les établissements de crédit, voire entre les établissements de crédit et le système financier en général. C'est aussi dans cette ligne de pensée que les auteurs suggèrent la mise en place au niveau européen d'un nouvel organisme, dénommé «Conseil européen du risque systémique» (recommandation 16).

En 2010, un tel « Comité européen du risque systémique » (CERS) a vu le jour avec comme mission d'assumer la « *surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union, dans le but de contribuer à la prévention ou à l'atténuation des risques systémiques pour la stabilité financière de l'Union* ». ¹ Par la suite, cet organe émet plusieurs avis, parmi lesquels deux ayant trait au projet de loi sous rubrique.

La recommandation CERS/2011/3, émise le 22 décembre 2011 et concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales, a invité les Etats membres à désigner une autorité chargée de la conduite de la politique macroprudentielle, dont les compétences sont attribuées soit à une institution, soit à un collège composé de plusieurs autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, dans ce contexte une attention particulière est à porter au rôle à jouer par la banque centrale nationale. Des mécanismes de coopération entre les autorités compétentes sont à mettre en place, ainsi qu'un échange d'informations au niveau transfrontalier, notamment en informant le CERS des mesures prises.

La recommandation CERS/2013/1, émise le 4 avril 2013 et concernant les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle, a précisé des instruments macroprudentiels à utiliser afin de maintenir la stabilité du système financier dans son entièreté.

Désormais le centre de gravité de l'architecture institutionnelle qui gouverne la surveillance du secteur financier, tant micro- que macro-prudentielle, ne se trouve plus au niveau national, mais au niveau européen. Cette évolution s'est produite via la mise en place début 2011 du système européen de surveillance financière (SESF) et plus récemment avec l'avènement de l'Union bancaire, dont le premier pilier, i.e. le mécanisme de surveillance unique est pleinement opérationnel depuis le 4 novembre 2014. Pour ce qui est de la surveillance des banques et de la

surveillance macro-prudentielle de manière plus générale, c'est désormais la BCE, et par extension le CERS, qui en est au centre.

Un comité du risque systémique pour le Luxembourg

Le projet de loi sous rubrique propose de suivre les deux recommandations susmentionnées du CERS et de mettre en place au Luxembourg un comité, appelé comité du risque systémique, composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Il s'agit en l'occurrence

du Ministère des Finances,
de la Banque centrale du Luxembourg (BCL),
de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et
du Commissariat aux assurances.

La composition et la gouvernance du comité du risque systémique, telles que prévues par le projet de loi, sont le fruit d'une étroite concertation entre toutes les autorités qui seront membres du comité et tirent d'ores et déjà les leçons des modifications législatives récentes introduites par d'autres Etats membres de l'Union européenne, qui certifient que le modèle préconisé est à la hauteur des recommandations. Elle s'inspire des modèles de surveillance macro-prudentielle mis en place dans certains de nos pays voisins, notamment l'Allemagne, en veillant aux particularités du Luxembourg et de son secteur financier.

Le comité a pour mission de coordonner la mise en œuvre de la politique macroprudentielle. Il est donc appelé à renforcer la résilience du système financier en diminuant l'accumulation de risques systémiques et à contribuer ainsi à assurer une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. *In fine*, il contribue au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble; son mandat couvre l'ensemble du système financier luxembourgeois.

¹ règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique

6653/00

N° 6653

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

portant création d'un comité du risque systémique

* * *

*(Dépôt: le 28.2.2014)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (27.2.2014).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi.....	3
4) Commentaire des articles	6
5) Fiche financière	10

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création d'un comité du risque systémique.

Palais de Luxembourg, le 27 février 2014

Le Ministre des Finances,
Pierre GRAMEGNA

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objet de mettre en oeuvre au Luxembourg la recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (ci-après „recommandation CERS/2011/3“), qui enjoint les Etats membres de mettre en place une autorité macroprudentielle nationale, ainsi que la recommandation du CERS du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (ci-après „recommandation CERS/2013/1“).

La crise financière a mis en évidence des faiblesses dans la surveillance financière, qui n’a pas permis d’anticiper l’évolution macrofinancière défavorable ni de prévenir l’accumulation de risques excessifs dans le système financier.

Dans le passé, la surveillance prudentielle a trop souvent porté exclusivement sur l’aspect microprudentiel, les autorités de surveillance s’attachant à examiner la solidité financière, la solvabilité et les risques encourus par des établissements ou groupes bancaires individuels sans tenir compte des interactions entre les établissements de crédit, ni entre les établissements de crédit et le système financier en général.

C’est pour remédier à cette situation que la Commission européenne a entamé dès 2009 un vaste chantier de réforme de l’architecture financière qui a abouti à la mise en place du système européen de surveillance financière. Ce système comporte d’une part, une dimension microprudentielle qui consiste dans la surveillance d’établissements et groupes bancaires individuels et d’autre part, une dimension macroprudentielle qui consiste à fournir une perspective plus vaste et tient compte entre autres des interconnexions existant dans le système financier.

Dans le nouveau cadre de la surveillance financière, les autorités macroprudentielles sont appelées à identifier, évaluer et faire le suivi des risques pesant sur la stabilité financière et susceptibles d’avoir une incidence sur une partie du secteur financier, voire sur l’ensemble du système financier. La combinaison des volets micro- et macroprudentiels a pour objectif de combler les lacunes constatées dans la surveillance financière en mettant en place un cadre institutionnel et légal efficace promouvant la stabilité financière au niveau national et à l’échelon de l’Union et assurant une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

Le présent projet de loi prévoit également des règles de coordination et de coopération dans le domaine du contrôle macroprudentiel. Une telle initiative est conforme à l’article 2, paragraphe 6, de la loi organique de la Banque centrale du Luxembourg (ci-après „la BCL“), qui prévoit que „la Banque centrale coopère avec le Gouvernement et avec les autorités de surveillance prudentielle au niveau national ainsi qu’avec les autres banques centrales au niveau communautaire et international afin de contribuer à assurer la stabilité financière, notamment au sein des comités institués à cet effet“, ainsi qu’à l’article 2-1 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances et à l’article 3-2 de la loi organique de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la „CSSF“).

Selon la recommandation CERS/2011/3, les Etats membres sont invités à désigner une autorité chargée de la conduite de la politique macroprudentielle, dont les compétences sont attribuées soit à une seule institution, soit à un collège composé de plusieurs autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Par ailleurs, la recommandation prévoit que la réglementation nationale précise le processus décisionnel de l’organe de direction de l’autorité macroprudentielle et les mécanismes de coopération entre les autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, sans préjudice de leurs mandats respectifs. L’autorité macroprudentielle est appelée à coopérer et échanger des informations également au niveau transfrontalier, notamment en informant le CERS des mesures prises afin de faire face aux risques systémiques au niveau national.

Au vu de la recommandation CERS/2011/3, les gouvernements sont invités à attribuer un rôle de „premier plan“¹ aux banques centrales nationales dans le cadre de la surveillance macroprudentielle. En effet, cette recommandation prévoit que les Etats membres devront „assurer aux Banques centrales nationales un rôle de premier plan („*leading role*“) dans la politique macroprudentielle et que cette politique ne mette pas en cause leur indépendance telle que celle-ci est consacrée par l’article 130 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne“. Ceci est conforme au considérant 24 du Règlement

¹ Recommandation CERS/2011/3 (recommandation B-3).

(UE) n° 1092/2010 portant création du CERS², lequel préconise: „La BCE et les banques centrales nationales devraient jouer un rôle de premier plan dans la surveillance macroprudentielle en raison de leur expertise et de leurs responsabilités existantes en matière de stabilité financière. Les autorités nationales de surveillance devraient être associées afin qu’elles apportent leur expertise spécifique.“.

Le système de surveillance du système financier au Luxembourg est organisé sur la base d’un partage de compétences entre diverses autorités autonomes dont la BCL fait partie qui bénéficie en vertu du droit primaire de l’Union d’un statut propre fondé sur le principe d’indépendance et la participation à l’Eurosystème. Par ailleurs, la BCL, depuis la modification de sa loi organique par la loi du 24 octobre 2008³, est en charge de la surveillance de la situation générale de la liquidité sur les marchés ainsi que de l’évaluation des opérateurs de marché à cet égard.

A l’instar de l’approche retenue dans certains pays limitrophes, il est proposé de mettre en place au Luxembourg un comité, appelé comité du risque systémique (ci-après „le comité“), composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, en l’occurrence le Ministère ayant dans ses attributions la place financière, la BCL, la CSSF et le Commissariat aux assurances (ci-après le „CAA“).

Le comité a pour mission de coordonner la mise en oeuvre de la politique macroprudentielle, laquelle a pour objectif de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l’accumulation de risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Son mandat couvre l’ensemble du système financier luxembourgeois.

Le Système européen des banques centrales et l’Eurosystème, dont la BCL fait partie, „contribuent à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel de crédit et la stabilité du système financier“, conformément aux articles 3, paragraphe 3, du protocole sur les Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne et 127, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après „le TFUE“).

Le comité exerce des tâches similaires à celles exercées par le Comité européen du risque systémique, promeut la coopération entre les autorités nationales représentées au comité et assure l’échange d’informations et la coopération sur une base transfrontalière tant avec le Comité européen du risque systémique qu’avec les autorités macroprudentielles étrangères.

Le comité se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin. En dehors des communications que le comité décide de rendre publiques, les délibérations du comité ne sont pas publiées, eu égard à la nature confidentielle et sensible des informations échangées.

Le présent projet de loi ne modifie pas les règles actuelles de représentation des autorités concernées au niveau européen et international.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1. (1) Il est institué un comité du risque systémique (ci-après „comité“) ayant pour mission de coordonner la mise en oeuvre, par les autorités représentées au comité, de la politique macroprudentielle dont l’objectif ultime est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, notamment en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l’accumulation des risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

(2) Le comité est institué – conformément à la recommandation CERS/2011/3 du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 – sous la forme d’un collège qui contribue à une coopération adéquate entre les autorités investies des compétences respectives dans le domaine de la surveillance micro- et macroprudentielle.

² Règlement (UE) n° 1092/2010 du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l’Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique.

³ Loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg.

La coordination de la mise en oeuvre de la politique macroprudentielle par le comité s'effectue sans préjudice des compétences propres dont dispose, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Banque centrale européenne (ci-après „BCE“) et la Banque centrale du Luxembourg (ci-après „BCL“) en tant que membre du Système européen des banques centrales et de l'Eurosystème ainsi qu'en vertu de sa loi organique.

(3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macroprudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires.

(4) Le comité évalue périodiquement le caractère approprié des objectifs intermédiaires ainsi que l'efficacité et l'efficience des instruments macroprudentiels choisis au regard de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier national et international, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants.

Art. 2. Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités que ses membres représentent, le comité:

- a) identifie, évalue et fait un suivi des risques pour la stabilité financière visant à prévenir ou atténuer ces risques, notamment sur base de la situation économique, de la situation du secteur financier et des marchés financiers réalisées par les autorités représentées au comité ou par des enceintes financières internationales et en tenant compte des décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents;
- b) détermine sur base des analyses réalisées par les autorités représentées au comité, les acteurs financiers et les infrastructures de marché du secteur financier ou leurs activités, qui constituent ou sont susceptibles de constituer un risque systémique pour le Luxembourg;
- c) est habilité à émettre tout avis qu'il estime utile et nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires et, le cas échéant, à rendre ces avis publics;
- d) est habilité à émettre des alertes lorsque les risques pour la stabilité financière sont jugés importants et, le cas échéant, à rendre ces alertes publiques;
- e) est habilité à formuler des recommandations relatives aux mesures correctrices à prendre pour faire face aux risques identifiés, y compris des recommandations relatives aux instruments macroprudentiels à utiliser pour réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires, et, le cas échéant, à rendre ces recommandations publiques;
- f) évalue et fait le suivi des réponses que les destinataires ont réservé aux avis, alertes et recommandations du comité;
- g) contribue à renforcer la coopération et l'échange d'informations, en situation normale et en situation de crise, entre les autorités représentées au comité;
- h) coopère et échange des informations avec le CERS et avec d'autres autorités macroprudentielles étrangères dans les limites, sous les conditions et suivant les modalités définies dans le droit de l'Union et invite le directeur général de la BCL, en tant que membre votant du CERS, à informer le CERS de tout ajustement significatif apporté à la politique macroprudentielle en application de l'article 1, paragraphe (4) et des raisons qui ont motivé cet ajustement;
- i) veille sur la suite à donner aux recommandations du CERS et l'informe des mesures prises aux fins de faire face aux risques systémiques identifiés au Luxembourg suivant les modalités définies par le droit de l'Union.

Dans l'accomplissement de sa mission, le comité respecte les objectifs de stabilité financière au sein de l'Union européenne.

Art. 3. (1) Le comité est composé de quatre membres effectifs, à savoir:

- le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- le directeur général de la BCL,
- le directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“),
- le directeur du Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“).

(2) Chaque membre effectif du comité désigne un membre suppléant qui peut accompagner le membre effectif aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(4) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins trois membres effectifs sont présents et que le quatrième membre s'est fait remplacer par son suppléant.

(5) Les membres effectifs disposent d'un droit de vote. Les membres suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un membre effectif, ils exercent son droit de vote.

(6) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(7) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre effectif désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité.

Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(8) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les membres effectifs du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(9) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions si au moins trois de ses membres effectifs sont présents.

(10) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des représentants de la vie économique, du secteur financier et d'acteurs financiers ou d'infrastructures de marché du secteur financier individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflits d'intérêt avec le sujet à l'ordre du jour.

(11) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité de ses membres effectifs.

(12) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux de ses membres effectifs.

(13) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

(14) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les membres du comité, les suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

(15) Les membres du comité et leurs suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(16) Les membres du comité et leurs suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

(17) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflits d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi.

Art. 4. (1) Les destinataires des avis, alertes et recommandations émises par le comité sont le Gouvernement, la CSSF, le CAA, et la BCL pour ses missions de surveillance de la liquidité et de surveillance des systèmes, conformément à sa loi organique, ainsi que tout ou partie du secteur financier, y compris les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement, les infrastructures de marché, susceptibles, collectivement ou individuellement, de porter atteinte à la stabilité financière du système financier ou à l'une de ses composantes.

(2) Le comité décide, au cas par cas, de rendre publics les avis, alertes et recommandations qu'il émet.

(3) Les destinataires des avis, alertes et recommandations informent le comité des suites qu'ils ont donné à ces avis, alertes ou recommandations et fournissent une justification adéquate en cas d'inaction suite à une recommandation.

Art. 5. (1) Les membres du comité communiquent, de leur propre initiative, dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national, au comité toutes les informations qu'ils estiment utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission du comité.

(2) Le comité est habilité à demander aux autorités représentées au comité ainsi qu'à tout autre organisme national de lui communiquer toutes les informations économiques et financières utiles et nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris des données macroéconomiques et des informations prudentielles relatives à des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les organismes nationaux destinataires de ces demandes d'informations sont tenus de fournir les informations au comité dans le délai imparti dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national.

Art. 6. Le comité tient une réunion par an avec la Commission des Finances de la Chambre des Députés et communique le second mois de chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Il publie une version abrégée de ce rapport.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

A l'instar de l'approche retenue dans les pays limitrophes et pour tenir compte de la situation particulière du Luxembourg, il est proposé de mettre en place au Luxembourg un comité composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier au Luxembourg et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière.

Selon la recommandation CERS/2011/3, les Etats membres peuvent désigner comme autorité chargée de la conduite de la politique macroprudentielle soit une seule institution, soit un collège composé de plusieurs autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Le projet de loi retient la seconde option et est conforme aux recommandations CERS/2013/1 et CERS/2011/3, qui attribuent un rôle de „premier plan“ aux banques centrales nationales dans le cadre de la surveillance macroprudentielle.

Le comité est l'autorité macroprudentielle au Luxembourg. Il permet de coordonner l'action des autorités représentées au comité dans leurs domaines de compétence respectifs. Il ne porte pas atteinte aux compétences propres de ces autorités, ni à leur indépendance.

La mise en oeuvre de la politique macroprudentielle est à charge des autorités impliquées dans la surveillance des acteurs et des infrastructures de marché du secteur financier, en l'occurrence la CSSF,

le CAA et la BCL pour ce qui est de la surveillance de la situation générale de la liquidité des marchés, ainsi que de l'évaluation des opérateurs de marché à cet égard et l'*oversight* des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres ainsi que de la sécurité des instruments de paiement, conformément aux articles 2.5 et 27.3 de la loi organique de la BCL.

A cet effet, le comité émet des avis, alertes et recommandations dont les destinataires sont les autorités représentées au comité ou tout ou partie du système financier, y compris des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les avis, alertes et recommandations qui concernent tout ou partie du système financier sont adressés aux autorités représentées au comité qui sont chargées de les appliquer aux personnes ou entités visées soumises à leur surveillance. Le comité décide au cas par cas de la publication des avis, alertes et recommandations.

Les destinataires mettent en oeuvre les avis, alertes et recommandations du comité, qui leur sont adressés et communiquent au comité les mesures prises à cet effet ou fournissent au comité une justification adéquate s'ils ne les ont pas mis en oeuvre ou ne les ont mis en oeuvre que partiellement („comply-or-explain“).

Le paragraphe (3) fait référence aux objectifs intermédiaires. Les objectifs intermédiaires servent de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, qui est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en atténuant l'accumulation de risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Le libellé des paragraphes (1) et (3) s'inspire étroitement du texte des recommandations CERS/2011/3 et CERS/2013/1. En conformité avec cette dernière recommandation, le comité est habilité à définir et à poursuivre, en fonction des défaillances de marché et des caractéristiques structurelles particulières du Luxembourg et/ou du système financier de l'Union, des objectifs intermédiaires de politique macroprudentielle. La recommandation CERS/2013/1 énumère à titre d'exemple les objectifs intermédiaires suivants:

- a) atténuer et prévenir une croissance excessive du crédit et un effet de levier excessif;
- b) atténuer et prévenir une asymétrie d'échéances et une illiquidité de marché excessives;
- c) limiter la concentration des expositions directes et indirectes;
- d) limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral;
- e) renforcer la résilience des infrastructures financières.

La politique macroprudentielle met en relation l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires avec les instruments macroprudentiels.

Le comité tient compte des objectifs intermédiaires servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il est habilité à recommander l'utilisation de tout instrument macroprudentiel aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires. Le choix du comité sera dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macroprudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle et tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg.

Le paragraphe (3) confère dès lors au comité le pouvoir de choisir les instruments macroprudentiels à utiliser pour réaliser les objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il appartiendra aux autorités représentées dans le comité de mettre en oeuvre le choix du comité du risque systémique. Le choix du comité tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier luxembourgeois et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg. Le comité pourra s'inspirer utilement du tableau 1 et de l'annexe figurant dans la recommandation CERS/2013/1, qui propose pour chaque objectif intermédiaire une série d'instruments macroprudentiels susceptibles d'être utilisés. La liste des instruments macroprudentiels mentionnés dans le tableau 1 n'est pas exhaustive de sorte que le comité pourra décider d'avoir recours à d'autres instruments tels que les ratios prêt/valeur et prêt/revenu. Le choix du comité devra être dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macroprudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle.

Le paragraphe (4) enjoint le comité d'évaluer périodiquement si sa démarche est appropriée au regard de l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier luxembourgeois, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques

systémiques existants et, le cas échéant, de procéder à des ajustements des objectifs intermédiaires poursuivis ou des instruments macroprudentiels choisis. A cet effet, le comité devra se doter d'une méthodologie fondée sur des indicateurs adéquats pour surveiller l'apparition de risques systémiques et pour guider ses décisions relatives à l'utilisation, la désactivation ou le calibrage d'instruments macroprudentiels.

Article 2

Cet article énumère les tâches que le comité est appelé à exercer aux fins de l'accomplissement de sa mission. Le comité national exerce des tâches similaires à celles exercées par le Comité européen du risque systémique, promeut la coopération entre les autorités nationales représentées au comité et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière et assure l'échange d'informations et la coopération sur une base transfrontalière tant avec le Comité européen du risque systémique qu'avec les autorités macroprudentielles étrangères.

L'article 2 met en oeuvre tant la recommandation C de la recommandation CERS/2011/3 que la recommandation CERS/2013/1.

A noter qu'aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg.

Article 3

L'article 3 régit la composition, le fonctionnement et le processus décisionnel du comité.

Sont représentées au comité les autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, en l'occurrence le Ministère ayant dans ses attributions la place financière, la BCL, la CSSF et le CAA.

Le comité est présidé par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL en raison du rôle de premier plan qui est réservé aux banques centrales. En Allemagne et en France la présidence du comité nationale est également confiée au Ministre des Finances ou à son représentant.

Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. En confiant au directeur général de la BCL la présidence du comité en cas d'absence du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et en confiant la préparation des réunions du comité à la BCL, le projet de loi met en oeuvre les recommandations CERS qui prévoient un rôle de premier plan pour les banques centrales nationales dans la surveillance macroprudentielle. Le secrétariat du comité, qui est assuré par la BCL, est appelé plus particulièrement à rédiger les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

Le fait de confier la présidence du comité au Ministre ayant dans ses attributions la place financière n'est pas contraire à l'exigence de l'indépendance opérationnelle prévue par la recommandation E de la recommandation CERS/2011/13 dans la mesure où le secrétariat du comité sera assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général.

Le comité adopte ses avis, alertes et recommandations et rapports d'activités à l'unanimité des voix exprimées. Il décide en outre de leur publication à l'unanimité des voix exprimées. A l'instar de l'approche retenue dans les pays limitrophes, le projet de loi confère un droit de veto notamment au directeur général de la BCL, eu égard au rôle de premier plan („leading role“) que les recommandations CERS et le considérant 24 du Règlement (UE) n° 1092/2010 portant création du CERS⁴ confèrent aux banques centrales nationales au vu de leur expertise et de leurs responsabilités existantes en matière de stabilité financière.

Les modalités de vote proposées ont pour objet d'assurer que les membres du comité s'approprient les décisions. Cette approche présente l'avantage de responsabiliser les parties prenantes et de faciliter l'adhérence aux décisions prises. Les parties seront en effet davantage enclines à mettre en oeuvre des décisions qu'elles auront soutenues. Ensuite, les membres du comité seront responsables („accountable“) devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les

⁴ Règlement (UE) n° 1092/2010 du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique.

décisions prises par le comité. Il s'avérera délicat de rendre un membre du comité responsable pour une décision qu'il n'a pas soutenue.

Le comité se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin. Les délibérations du comité ne sont pas publiées compte tenu de la nature confidentielle et sensible des informations échangées. Le comité évalue, au cas par cas, s'il rend publics ses avis, alertes ou recommandations.

Bien que les membres du comité, leurs suppléants et les personnes assurant le secrétariat soient d'ores et déjà soumis au secret professionnel par les lois sectorielles qui leur sont applicables, il paraît utile d'établir explicitement dans la présente loi leur obligation au secret professionnel lorsqu'ils exercent une fonction au titre de la présente loi afin d'éviter toute insécurité juridique. Les autres personnes ayant participé aux réunions du comité sont également tenues au secret des délibérations.

L'article 3 protège en outre les membres du comité et leurs suppléants de poursuites judiciaires en dommages-intérêts, sauf en cas de dol ou de faute grave, conformément à la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

L'article 3 établit enfin que les membres du comité et leurs suppléants sont tenus d'agir dans l'intérêt général et de manière impartiale. Ils agissent de manière indépendante du point de vue opérationnel et ne doivent pas accepter, ni demander des instructions des organes politiques, ni de l'industrie financière. Rien n'empêche que les membres du comité et leurs suppléants expriment au comité des positions qui reflètent les vues des autorités qu'ils représentent.

Le comité peut solliciter un avis d'experts, sur une question en relation avec le domaine d'application de la présente loi, sous réserve qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêt.

Le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire. En vertu du principe d'indépendance des banques centrales nationales et de la prohibition du financement monétaire, la BCL ne peut pas financer les services étatiques; mais, en l'occurrence il ne semble nécessaire de prévoir des ressources particulières pour couvrir les charges de deux réunions par an. Quant au secrétariat, les charges liées à son fonctionnement seraient couvertes par une contribution administrative sous forme d'une mise à disposition d'un correspondant par toutes les autorités dont les membres effectifs du comité émanent. Il est entendu que les tâches du secrétariat n'englobent pas l'établissement d'analyses ou d'avis par les autorités représentées au comité, relatifs à leur domaine de compétence.

Article 4

L'article 4 précise le cercle des autorités, personnes et infrastructures de marché qui peuvent être destinataires des avis, alertes ou recommandations du comité. Il s'agit avant tout des autorités représentées au comité, mais également de tout ou partie du secteur financier. Aux fins de la présente loi, le secteur financier englobe de manière large tous les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement ou opérateurs qui pourraient porter atteinte à la stabilité du système financier au Luxembourg ou à l'une de ses composantes. Les recommandations du comité pourraient également s'adresser à des entités et activités du secteur bancaire parallèle, communément appelé *shadow banking*.

Lorsque le comité émet des avis, alertes ou des recommandations qui concernent tout ou partie du secteur financier, il les adresse notamment aux autorités représentées au comité qui assurent la surveillance des acteurs ou infrastructures de marché visés.

Le comité évalue au cas par cas la nécessité de procéder à la publication des avis, alertes ou recommandations suivant les modalités de vote fixées à l'article 3, paragraphe (6). Cette disposition met en oeuvre la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

Article 5

Cet article, qui met en oeuvre la recommandation 8 de la recommandation CERS/2011/3, a pour objet d'assurer que le comité dispose de toutes les informations utiles et nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. Les autorités représentées au comité sont tenues de communiquer, de leur propre initiative et sur demande, ces informations au comité, leur secret professionnel prévu par le droit national ne faisant pas obstacle à de telles communications. Il est entendu que la levée du secret professionnel prévue par la présente loi ne s'applique pas à la BCL car son secret professionnel est prévu par l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, qui est un protocole annexé au traité de droit primaire de l'Union ayant un rang supérieur au droit national dans la hiérarchie des normes.

Le comité peut en outre adresser des demandes d'informations économiques et financières à d'autres organismes nationaux tels que le Statec ou les administrations fiscales. Ces organismes donnent suite aux requêtes du comité dans le délai fixé par ce dernier. En cas d'absence de réponse ou de réponse incomplète dans le délai imparti, le comité peut proroger le délai de réponse.

Quant aux autorités représentées au comité, elles veillent à coopérer dans le respect de leurs compétences respectives.

Article 6

L'article 6 vise à rendre les membres du comité et leurs suppléants responsables („accountable“), en conformité avec la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3, devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les décisions prises dans l'exercice de leur fonction au titre de la présente loi.

Le comité rencontrera une fois par an la Commission des Finances de la Chambre des Députés. En outre, le comité communiquera chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Il publie une version abrégée de ce rapport.

Le rapport que le comité est tenu de soumettre au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés décrit notamment les risques systémiques identifiés, les grands axes de la politique macroprudentielle poursuivie et plus particulièrement les objectifs intermédiaires fixés et les instruments macroprudentiels choisis pour atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il dresse en outre la liste des avis, alertes et recommandations émis par le comité et fait état de la suite que les destinataires ont réservé à ces avis, alertes et recommandations.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité
et la Trésorerie de l'Etat)

Le projet de règlement grand-ducal ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6653/01

N° 6653¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**portant création d'un comité du risque systémique**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(2.4.2014)

L'objet du présent projet de loi est de mettre en oeuvre dans la législation luxembourgeoise les recommandations du Comité européen du risque systémique (ci-après le „CERS“) relatives au mandat macroprudentiel des autorités nationales (recommandation CERS/2011/3 du 22 décembre 2011) et aux objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (recommandation CERS/2013/1 du 4 avril 2013). Le présent projet de loi porte ainsi création d'un comité du risque systémique national, composé des autorités luxembourgeoises impliquées dans la régulation et la surveillance du système financier, ayant pour objectif de coordonner la mise en oeuvre de la politique macroprudentielle au Grand-Duché.

La crise financière a en effet mis en lumière une faiblesse dans la surveillance financière qui a exclusivement porté sur l'aspect microprudentiel, c'est-à-dire sur la solidité financière, la solvabilité et les risques encourus par les établissements de crédit. Aussi, en marge de la réforme de l'architecture financière qui a abouti à la mise en place du système européen de surveillance financière, il a été décidé de renforcer l'efficacité de cette politique à l'échelon national, plus spécialement d'un point de vue macroprudentiel.

L'objectif du comité du risque systémique national est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation de risques systémiques, et d'assurer ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Conformément aux recommandations CERS, le présent projet de loi détaille les missions du comité, sa composition, son fonctionnement – en respectant le rôle de premier plan que doit jouer la Banque centrale du Luxembourg – et détermine les règles de publicité et de coopération avec les autorités nationales et européennes.

La Chambre de Commerce salue le travail des auteurs du projet de loi qui ont intégré dans le présent texte toutes les exigences formulées dans les recommandations du CERS, même s'il en résulte quelques dispositions superfétatoires au vu des textes réglementaires régissant notamment l'honorabilité et la responsabilité des futurs membres du comité. La Chambre de Commerce n'a pas d'autres observations à formuler, et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du présent projet de loi.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6653/02

N° 6653²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**portant création d'un comité du risque systémique**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(20.5.2014)

Par dépêche du 5 mars 2014, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 9 avril 2014.

Le projet est destiné à concrétiser en droit luxembourgeois une recommandation du Comité européen du risque systémique („CERS“) qui part du constat que la surveillance prudentielle est certes assez avancée dans son aspect microprudentiel, c'est-à-dire en ce qui concerne la surveillance d'acteurs individuels, mais qu'il reste une lacune pour ce qui est d'une vue d'ensemble macroprudentielle cohérente. Voilà pourquoi les Etats membres sont invités à mettre en place une instance qui réunit des représentants des diverses autorités microprudentielles nationales dans une sorte de forum de surveillance macroprudentielle.

Au Luxembourg, ce forum qui portera la dénomination de „comité du risque systémique“ réunira ainsi le Gouvernement, la Banque centrale du Luxembourg (BCL), la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), et le Commissariat aux assurances (CAA). La nouvelle structure faitière n'a ni de pouvoir normatif ni de contrainte propre. Elle opère par recommandations et rapprochements afin d'établir une sorte de vase communicant, si jamais il devait y avoir des lacunes entre les compétences respectives des différentes autorités microprudentielles. La nouvelle structure opère de façon discrète, le cas échéant, sans rendre publiques les démarches et actions recommandées.

*

EXAMEN DES ARTICLES*Article 1er*

L'article sous examen décrit les grandes lignes relatives à la mise en place et au *modus operandi* du comité.

A titre purement formel, le Conseil d'Etat suggère de remplacer, au paragraphe 2, les tirets par des virgules et de citer la recommandation à laquelle il est fait référence de manière complète pour écrire „recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3)“.

Quant au fond, tout en étant conscient que le terme figure dans la recommandation précitée, le Conseil d'Etat propose de supprimer le mot „ultime“ au paragraphe 1er, troisième ligne. La mission a un objectif, sans besoin de précision métaphysique, d'autant plus que le but recherché par le projet sous avis se veut être concret.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat recommande de remplacer la notion de „vulnérabilités“ par „exigences spécifiques“ du système financier national. En effet, ce qui est une faiblesse dans telle

circonstance peut se révéler être une force dans telle autre, et vice versa. C'est la raison pour laquelle il convient de préférer une notion objective.

Quant aux „objectifs intermédiaires“, si le commentaire des articles en traite assez extensivement, il convient de définir la notion tant soit peu dans le texte même du projet, alors qu'il s'agit d'un terme jusqu'ici non utilisé dans le droit financier luxembourgeois, pour autant que le Conseil d'Etat sache.

Enfin, le commentaire des articles donne des explications fort utiles sur les destinataires potentiels des recommandations (et autres) du comité. Le Conseil d'Etat reviendra plus amplement sur ce point à l'endroit de l'article 4.

Article 2

Cet article énonce les compétences du comité.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de dire expressément dans le texte qui sont les destinataires des différents documents par voie desquels le comité se prononce.

Les compétences énoncées dans le texte sont avant tout „émettrices“, c'est-à-dire que le comité identifie, évalue, fait des suivis, émet, formule, détermine, veille et échange à l'adresse d'autres acteurs. Or, il y a bien sûr aussi des sources d'information. Dans la mesure où celles-ci proviennent sans doute prioritairement des membres composant le comité (au sens propre des personnes physiques, mais au sens indirect les autorités qu'elles représentent), elles sont le cas échéant soumises à la confidentialité et au secret professionnel. Certes, l'article 3, paragraphe 14 du projet fait référence à l'article 458 du Code pénal pour y soumettre les membres du comité dans l'exercice de leurs fonctions et pour ce qui est du secret des délibérations des réunions du comité, mais il conviendrait de compléter également l'article 2 par le constat exprès que le comité du risque systémique ne peut travailler que sur des données macroprudentielles agrégées, et non sur des données individualisant tel acteur ou ses clients. En l'état actuel du texte, les membres effectifs violeraient d'ailleurs leur propre secret professionnel s'ils transmettaient au comité du risque systémique de telles données, alors que la seule référence à l'article 458 du Code pénal ne suffit pas pour étendre le cercle des confidents couverts de manière à en faire une sphère du secret partagé. Juridiquement, il n'y a aucune communauté de secret entre les différents types d'acteurs soumis à l'article 458 du Code pénal, ni entre la sage-femme et le banquier, ni entre une autorité microprudentielle et le comité du risque systémique.

Dès lors, de deux choses l'une: soit, il n'y a pas d'extension de la communauté de secret, et le nouveau comité se limitera au traitement de données agrégées, sachant que cela n'empêche pas de faire adresser un message à un acteur individuel via son autorité de surveillance compétente; soit le texte devrait prévoir expressément que le nouveau comité partage le secret professionnel des institutions que ses membres représentent. Le Conseil d'Etat déconseille cependant vivement cette seconde lecture, alors qu'elle donnerait en plus lieu à un échange de données via la structure faitière entre les institutions représentées, échange qui n'est actuellement possible que dans des hypothèses très restrictives. Une telle extension devrait être prévue expressément par le texte.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article 5.

Enfin, le Conseil d'Etat se heurte à une remarque qui figure au commentaire des articles. On y lit qu'„aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg“. Si le „système financier“ est défini, le „secteur financier“ n'est pas pour autant une notion juridique. En plus de tous les différents types de professionnels du secteur financier agréés, on peut y subsumer les avocats d'affaires, les experts comptables, les réviseurs, et une panoplie d'autres activités encore plus connexes. Si le Conseil d'Etat ne voit pas d'inconvénient à trouver ces notions dans le texte du projet de loi en tant que description de la source des informations destinées à alimenter les réflexions du comité, il ne faut par contre pas en déduire le champ de destination.

A titre purement formel, le Conseil d'Etat observe qu'il convient de renvoyer au point h) à l'„article 1er, paragraphe 4“. Les paragraphes sont en effet référencés sans parenthèses.

Article 3

L'article 3 régit la composition et le fonctionnement du comité du risque systémique. Le Conseil d'Etat relève encore une fois que le comité est certes composé de personnes physiques, mais que celles-ci représentent ès qualité leurs autorités d'envoi. Concernant les membres suppléants, il convient de clarifier, au paragraphe 2, si „en cas d'empêchement“ se rapporte uniquement à „remplacer“ ou aussi

à „accompagner“. On croit en effet déduire du paragraphe 5 que les membres suppléants peuvent en toutes hypothèses assister („accompagner“) aux réunions, mais qu'ils votent uniquement en cas d'absence du membre effectif.

Quant au paragraphe 6, il conviendra de veiller à ce que les publications respectent en tout état de cause le secret professionnel et la confidentialité des données personnelles, tout comme le secret des affaires. Par ailleurs, des publications malencontreuses pourraient causer un dommage de réputation non négligeable aux acteurs visés, voire à tout ou partie du secteur financier luxembourgeois. En l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité, ses membres porteraient personnellement de telles responsabilités. Le Conseil d'Etat ne peut dès lors qu'inviter à la plus grande circonspection et parcimonie en ce qui concerne ces publications.

Il en va d'ailleurs de même pour la publicité découlant de l'article 6 de la loi en projet, de sorte que les mêmes observations s'y appliquent *mutatis mutandis*.

Au paragraphe 7, le Conseil d'Etat s'interroge sur la plus-value du terme „hiérarchique“ à la première ligne, voire de toute cette référence à l'autorité du directeur général de la BCL. Comme le texte dit que le secrétariat est assuré par la BCL, cela est autosuffisant et permet à celle-ci d'exécuter cette tâche dans le respect de ses règles de hiérarchie et de fonctionnement internes.

Au paragraphe 9, il faut préciser si cette approbation se fait à l'unanimité (cf. paragraphe 6) ou à la majorité. Il convient aussi de déterminer la valeur d'une abstention à admettre que cela est du tout possible. En effet, il en dépend si la majorité est toujours de trois voix au moins ou pourrait, au contraire, se satisfaire de deux voix.

Quant au paragraphe 14, le Conseil d'Etat a amplement exposé ci-avant que cela ne couvre que le secret des délibérations et le secret professionnel „compartmenté“ par profession au sens de l'article 458 du Code pénal, mais rien au-delà.

Au paragraphe 17, il convient de rayer les „s“ à la fin des mots „experts“ et „conflits“, le premier étant de trop pour des raisons d'orthographe, le second étant mal choisi en substance alors qu'un seul conflit d'intérêts devrait suffire pour écarter un expert.

Quant au financement du comité, le Conseil d'Etat prend acte que „le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire“, selon le commentaire de l'article. La question de la rémunération reste cependant ouverte en ce qui concerne le recours aux experts qui peuvent être sollicités (cf. paragraphe 17). Ce point devrait être clarifié d'avance.

Quant à la légistique formelle, le Conseil d'Etat note que l'article sous examen ne comporte pas moins de 17 paragraphes. Dans cette hypothèse, il est préférable de reprendre ces dispositions sous un ou plusieurs articles nouveaux, subdivisés, le cas échéant, en alinéas, voire en paragraphes.

Article 4

Le Conseil d'Etat enchaîne ici avec son observation faite à l'article 1er. Le libellé de l'article 4 soulève pour lui un problème fondamental. En effet, le comité du risque systémique ne disposant ni de pouvoir réglementaire, ni de pouvoir de contrainte propres (et il ne saurait d'ailleurs en disposer s'agissant d'une structure „douce“ de recommandation et d'orientation), le Conseil d'Etat ne peut appuyer l'idée que ce comité s'adresse directement à des acteurs individuels. En effet, ces interventions risquent d'être ressenties comme des instructions, alors qu'elles sont dépourvues des assises juridiques nécessaires et surtout des voies de recours caractérisant un Etat de droit. Les seuls destinataires directs du comité seront dès lors les autorités de surveillance microprudentielles qui, elles, choisiront si, et selon quelles voies, elles feront passer le message à un, plusieurs ou tous les acteurs sur lesquels elles ont autorité.

S'agissant d'un pouvoir indirect non négligeable du nouveau comité, le Conseil d'Etat recommande vivement de faire ressortir ce cheminement potentiel du texte même.

Suivant cette lecture, le paragraphe 1er se limitera aux trois premières lignes actuelles, la partie „ainsi que ... ou à l'une de ses composantes“ étant à supprimer et à remplacer par la description de la „voie indirecte“ que le Conseil d'Etat vient d'énoncer.

Même si ce commentaire devient dès lors superfétatoire, le Conseil d'Etat souligne encore que l'idée de s'adresser à „tout ou partie du secteur financier“ est dépourvue de toute signification juridique.

Le paragraphe 2 est superfétatoire, alors qu'il reprend, certes en utilisant des termes différents, l'article 3, paragraphe 6.

Le commentaire des articles expose que le comité pourrait même s'adresser au secteur dit „*shadow banking*“. Si le commentaire des articles n'a pas de valeur juridique et n'est pas formellement examiné par le Conseil d'Etat, il faut à cet endroit cependant souligner qu'une telle „compétence“ du comité est inconcevable. En effet, s'il convient de réguler tant soit peu le secteur financier parallèle, et sachant que des initiatives en ce sens sont en cours, cette compétence devra nécessairement revenir aux autorités de surveillance visées à l'article 1er, paragraphe 1er, disposition dont il ressort d'ailleurs que le comité du risque systémique ne saurait avoir une compétence de régulation propre indépendante de celle des autorités en place.

Enfin, le paragraphe 3 est, le cas échéant, à reformuler en fonction de ce qui sera retenu pour le paragraphe 1er.

Article 5

L'article sous examen soulève une série de questions. Tout d'abord, le paragraphe 1er prévoit que ce sont les „membres du comité“ qui communiquent des informations au comité. Par contre, le commentaire des articles énonce, de façon correcte, que cette communication se fait par les „autorités représentées au comité“. Cette formulation est la seule juridiquement correcte et il convient de la reprendre dans le texte même.

Ensuite, au paragraphe 2, qui est visé par „tout autre organisme national“? La sphère des destinataires et correspondants devrait en effet être déterminée avec plus de clarté dans un texte à portée contraignante.

Enfin, l'ensemble de l'article 5, dans les deux sens du flux d'informations y prévu, et pour tous les acteurs, organismes et autorités visés, soulève une nouvelle fois la question du secret professionnel et de la protection des données. En effet, le Conseil d'Etat estime que la référence au „respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national“ est trop sommaire pour y subsumer la réponse à la problématique discutée à l'endroit de l'article 3, paragraphe 14, à savoir la création d'une sphère partagée de secret, qui ne serait d'ailleurs pas souhaitable, alors qu'elle pourrait, le cas échéant, „couvrir“ formellement les auteurs des révélations et transmissions sans pour autant adresser la question du droit légitime des acteurs concernés par les échanges et révélations de voir protégées leurs données confidentielles.

Si le Conseil d'Etat ne devait pas recevoir les apaisements nécessaires sur l'ensemble de ces questions qui se posent par rapport à plusieurs dispositions du texte sous avis, à savoir la délimitation de la sphère du secret partagé, la circonspection en matière de publicité, et la proportionnalité des interventions potentielles par rapport aux droits légitimes des acteurs concernés, il se verrait obligé, sur base de considérations impérieuses de sécurité juridique, de réserver la dispense du second vote constitutionnel.

Article 6

On note une certaine disparité entre le texte du projet et le commentaire des articles. D'après ce dernier, le texte rendrait les membres du comité „responsables“ devant le Gouvernement en conseil et la Chambre des députés. En premier lieu, le texte ne dit rien de tel, il prévoit juste une réunion. En second lieu, quelle serait la nature de cette responsabilité? Les membres du comité deviendraient-ils d'un coup des acteurs politiques contraints, le cas échéant, à la démission si les représentants de la Nation ne trouvent pas de satisfaction? Quelles en seraient les répercussions sur leurs fonctions professionnelles principales?

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 3, paragraphe 6 quant aux risques inhérents à la publicité.

Enfin, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous avis comme suit:

„Au cours du premier trimestre de l'année civile, le comité communique au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport sur ses activités de l'année écoulée. Sur demande de la Chambre, le comité présente le rapport à la commission compétente de la Chambre. Une version abrégée du rapport est publiée par le comité.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mai 2014.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

6653/03, 6660/01

**N^{os} 6653³
6660¹**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

portant création d'un comité du risque systémique

PROJET DE LOI

portant:

- **transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;**
- **transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;**
- **transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;**
- **modification de:**
 - **la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;**
 - **la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;**
 - **la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs**

* * *

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPEENNE

(26.6.2014)

INTRODUCTION ET FONDEMENT JURIDIQUE

Le 28 mars 2014, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu deux demandes de consultation de la part du ministère des Finances luxembourgeois, la première portant sur un projet de loi portant création d'un comité du risque systémique (ci-après le „premier projet de loi“) et la seconde sur un projet de loi portant transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil¹ (ci-après le „second projet de loi“).

La BCE a compétence pour émettre un avis sur le premier et le second projet de loi en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 2, paragraphe 1, troisième, quatrième et sixième tirets, de la décision 98/415/

¹ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

CE du Conseil², étant donné que les deux projets de loi ont trait à la Banque centrale du Luxembourg (BCL), aux statistiques et aux règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objet du premier projet de loi

1.1 Afin de mettre en oeuvre les recommandations CERS/2011/3³ et CERS/2013/1⁴, le premier projet de loi institue un comité du risque systémique (ci-après „le comité“) composé de quatre membres effectifs, à savoir: a) le membre du gouvernement ayant dans ses attributions la place financière, qui préside le comité; b) le directeur général de la BCL, qui remplace le président en cas d'absence de ce dernier; c) le directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier („CSSF“); et d) le directeur du Commissariat aux assurances („CAA“)⁵. La BCL, sous l'autorité hiérarchique de son directeur général, assure le secrétariat du comité et est assistée, dans cette fonction, par une personne désignée par un membre effectif du comité. Toutes les décisions du comité sont prises à l'unanimité⁶.

1.2 Le premier projet de loi confie au comité la mission de coordonner la mise en oeuvre de la politique macroprudentielle, afin de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois⁷. En vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du premier projet de loi, cet objectif est sans préjudice des compétences conférées à la BCE et à la BCL, en tant que membres du Système européen des banques centrales (SEBC) et de l'Eurosystème, ainsi que des compétences conférées à la BCL, en vertu de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg⁸ (ci-après la „loi organique“)⁹. A cette fin, le comité poursuit des objectifs intermédiaires et évalue périodiquement le caractère approprié de ces objectifs, ainsi que l'efficacité et l'efficacité des instruments macroprudentiels choisis¹⁰.

1.3 Aux fins de l'accomplissement de sa mission, le comité peut, notamment, accomplir les tâches suivantes: a) identifier, évaluer et faire un suivi des risques pesant sur la stabilité financière; b) désigner les établissements financiers et infrastructures d'importance systémique au Luxembourg; c) émettre des avis, alertes en cas de risque majeur pour la stabilité financière, et formuler des recommandations adressées à la CSSF, au CAA, à la BCL et à tout autre acteur du secteur financier, y compris les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et de réassurance, les fonds d'investissement, les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres susceptibles, collectivement ou individuellement, de porter atteinte à la stabilité financière ou à l'une de ses composantes¹¹; d) évaluer et faire le suivi des réponses données par les destinataires mentionnés au point c) ci-dessus conformément au principe „appliquer ou expliquer“¹², et e) contribuer à la coopération et à l'échange d'informations au niveau national et international, en particulier avec le Comité européen du risque systémique (CERS).

2 Décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42).

3 Recommandation CERS/2011/3 du Comité européen du risque systémique du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (JO C 41 du 14.2.2012, p. 1). Disponible sur le site du Comité européen du risque systémique à l'adresse internet suivante: www.esrb.europa.eu.

4 Recommandation CERS 2013/1 du Comité européen du risque systémique du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (JO C 170 du 15.6.2013, p. 1).

5 Article 3, paragraphe 1, du premier projet de loi.

6 Article 3, paragraphe 6, du premier projet de loi.

7 Article 1er, paragraphe 1, du premier projet de loi.

8 Loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 2007, la loi du 24 octobre 2008 et la loi du 10 novembre 2009.

9 Article 1er, paragraphe 2, du premier projet de loi.

10 Article 1er, paragraphe 4, du premier projet de loi.

11 Article 4 du premier projet de loi.

12 *Ibid*

1.4 Le comité peut demander aux autorités représentées en son sein ainsi qu'à toute autre entité nationale de lui communiquer toutes les informations économiques et financières nécessaires à l'accomplissement de ses missions, y compris, les données macroéconomiques et les informations prudentielles relatives à des acteurs financiers ou à des infrastructures de marché du secteur financier individuels¹³.

2. Objet du second projet de loi

2.1 Le second projet de loi transpose la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil¹⁴ en droit luxembourgeois. Ce projet désigne également la CSSF en qualité d'autorité compétente dans le contexte du Mécanisme de surveillance unique (MSU).

2.2 Le second projet de loi désigne la CSSF en qualité d'„autorité désignée“ au sens des articles 131, 133 et 136 de la directive 2013/36/UE et de l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil¹⁵. Lorsque la CSSF agit en cette capacité s'agissant des coussins de conservation des fonds propres, des coussins de fonds propres contracycliques, des coussins pour les établissements d'importance systémique, des coussins pour le risque systémique et les risques macroprudentiels identifiés au niveau national, elle prend ses décisions suite à une concertation avec la BCL afin d'aboutir à une position commune et, selon le cas, après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique ou en tenant compte des recommandations du comité du risque systémique.

2.3 Le second projet de loi modifie également la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier¹⁶, afin d'autoriser l'échange d'informations avec le comité.

3. Observations générales

3.1 La BCE accueille favorablement le fait que le premier projet de loi établisse le comité, assure au sein du comité la représentation de toutes les autorités et institutions pertinentes participant à la politique macroprudentielle et définisse les objectifs, la mission et les compétences du comité conformément aux principes directeurs exposés dans les recommandations CERS/2011/3 et CERS/2013/1.

3.2 La BCE accueille également favorablement le fait que le second projet de loi transpose en droit luxembourgeois la directive 2013/36/UE, y compris ses dispositions optionnelles. Notamment, il met à la disposition de la CSSF, en sa capacité d'autorité désignée, en étroite coordination avec la BCL, d'une part, et avec la BCE, d'autre part, l'éventail le plus large possible d'instruments macroprudentiels, y compris le coussin de conservation des fonds propres, le coussin de fonds propres contracycliques, le coussin pour les EISm (*G-SII*). le coussin pour les autres EIS (*O-SII*) et le coussin pour le risque systémique.

3.3 La création du comité et le mécanisme de concertation entre la CSSF, la BCL et le comité instauré par le second projet de loi sont sans préjudice des procédures prévues à l'article 5 du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil¹⁷ pour la coopération rapprochée entre la BCE et la CSSF, en étroite collaboration et de manière continue avec la BCL et la BCE eu égard aux missions et instruments macroprudentiels. Ce cadre institutionnel national est également sans préjudice du pouvoir de la BCE d'agir à la place de la CSSF et d'appliquer des exigences et mesures plus strictes, conformément à l'article 5, paragraphe 2, et à l'article 9, paragraphe 1, du règlement du conseil (UE) n° 1024/2013, sur la base de la coordination rapprochée avec la CSSF.

¹³ Article 5 du premier projet de loi.

¹⁴ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p 338).

¹⁵ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

¹⁶ Loi du 23 décembre 1998 portant création de la commission de surveillance du secteur financier, telle que modifiée.

¹⁷ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

4. Cadre pour une politique macroprudentielle effective

Un cadre pour une politique macroprudentielle effective doit être élaboré de manière à favoriser la capacité et la volonté d'agir de l'autorité en charge de la politique macroprudentielle. Le cadre doit, en particulier, favoriser la capacité d'agir de cette autorité face à des menaces systémiques changeantes, assurant que cette dernière a accès aux informations et dispose d'un éventail approprié d'instruments macroprudentiels. Un tel cadre doit également assurer qu'une telle autorité agira, si nécessaire, et contrebalancera la tendance à l'inertie ou à l'intervention tardive résultant des difficultés rencontrées dans l'appréciation des bénéfices d'une action macroprudentielle, une telle tendance étant souvent accentuée par les pressions du monde de la finance, les pressions politiques et le besoin de coordination entre autorités¹⁸. Il convient dès lors de remédier aux déficiences suivantes de manière à assurer que le cadre institutionnel établi par les premier et second projets de loi impliquent une politique macroprudentielle efficace au Luxembourg: a) le rôle limité de la BCL en matière de politique macroprudentielle; b) les pouvoirs limités du comité, y compris pour la collecte des informations; c) les modalités de vote; d) le manque de clarté s'agissant des fonctions du comité; et e) la politique de publication du comité. Ces questions sont exposées dans les sections ci-dessous.

5. Rôle de premier plan de la BCL

5.1 Le premier projet de loi prévoit que la BCL assume le secrétariat du comité mais ne bénéficie d'aucun traitement préférentiel par rapport aux autres institutions représentées au sein du comité, que ce soit en termes de représentation, modalités de vote, possibilité de soumettre des propositions ou attribution de missions macroprudentielles spécifiques. Le second projet de loi confère à la BCL un rôle insuffisant en ce qui concerne les coussins de fonds propres contracycliques, les coussins pour les EISm, les coussins pour le risque systémique et autres mesures macroprudentielles décrites à l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013.

5.2 En principe, la BCE et les banques centrales nationales (BCN) devraient avoir un rôle de premier plan en matière de surveillance macroprudentielle, compte tenu de leur expertise et de leurs responsabilités actuelles dans le domaine de la stabilité financière¹⁹. Ceci vaut tout particulièrement pour la BCL, qui est en charge de la surveillance de la situation générale de la liquidité sur les marchés²⁰ et qui a également pour mission de contribuer à la stabilité financière²¹.

5.3 Les travaux préparatoires du premier projet de loi²² et du second projet de loi²³ expliquent que le rôle de premier plan de la BCL résulterait de ce que: a) la BCL agit en qualité de président du comité, en cas d'absence du président dudit comité; b) la BCL assume le secrétariat du comité; et c) la BCL est partie au mécanisme de coopération établi en vertu du second projet de loi. Ces arguments ne sont toutefois pas convaincants. Tout d'abord, dans la mesure où le comité ne se réunit que peu fréquemment chaque année²⁴, la probabilité d'une absence du président est faible. Ensuite, le rôle de premier plan d'une banque centrale en matière de politique macroprudentielle ne peut pas résulter du rôle (accessoire) joué par la BCN dans la mise en oeuvre de certaines dispositions de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil²⁵ ainsi que du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen

18 Voir le document du Fonds Monétaire International (FMI) intitulé „Key Aspects of Macroprudential Policy“ (Aspects fondamentaux de la politique macroprudentielle) du 10 juin 2013, notamment les paragraphes 71 et 87; et le document intitulé „Implementing Macroprudential Policy – Selected Legal Issues“ (Mise en oeuvre de la politique macroprudentielle – Sélection de questions juridiques) du 17 juin 2013, notamment le paragraphe 35. Disponible sur le site du FMI à l'adresse internet suivante: www.imf.org.

19 Voir le point 2.3 de l'avis CON/2014/21. Tous les avis de la BCE sont disponibles sur le site de la BCE à l'adresse internet suivante www.ecb.europa.eu.

20 Voir l'article 2, paragraphe 4, de la Loi organique.

21 Voir l'article 2, paragraphe 6, de la Loi organique.

22 Voir la page 8 des travaux préparatoires du premier projet de loi.

23 Voir la page 70 des travaux préparatoires du second projet de loi.

24 Voir l'article 3, paragraphe 12, du premier projet de loi. Le comité se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux de ses membres effectifs.

25 Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

et du Conseil²⁶. Enfin, comme reflété dans les précédents avis émis par la BCE sur des comités du risque systémique présidés par des ministres des finances, avec la BCN assumant le secrétariat de ces comités²⁷, attribution à la BCL de la seule fonction de secrétariat ne revient pas à donner, à la BCN, le rôle de premier plan recommandé par le CERS. En France, le rôle de premier plan de la Banque de France résulte des missions additionnelles qui lui ont été conférées dans ce domaine. Celles-ci comprennent l'identification et le suivi des risques systémiques, la contribution à la mise en oeuvre des décisions du comité et la possibilité de formuler des propositions au conseil de stabilité financière portant sur la mise en oeuvre d'instruments macroprudentiels spécifiques²⁸. En Allemagne, le rôle de premier plan de la Deutsche Bundesbank résulte des missions conférées à cette dernière en matière d'identification et d'analyse des risques ainsi que de fourniture d'aide à l'analyse par la Deutsche Bundesbank au comité. La Deutsche Bundesbank a également un droit de veto en ce qui concerne l'adoption et la publication des alertes et recommandations ainsi que l'adoption du rapport annuel²⁹. Au vu de ce qui précède, la BCE recommande vivement que le législateur luxembourgeois revisite l'étendue des tâches attribuées à la BCL afin de renforcer de manière effective son rôle de premier plan en matière de politique macroprudentielle.

5.4 D'un point de vue opérationnel et financier, l'allocation des nouvelles missions à une BCN ne devrait pas affecter sa capacité à s'acquitter de ses missions actuelles. Il est donc important que l'implication de la BCL dans l'exécution du mandat du comité ou de toute autre mission supplémentaire qui pourrait être attribuée à la BCL en relation avec la politique macroprudentielle n'affecte pas l'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et financière de la BCL ou de son gouverneur, ou l'accomplissement par le SEBC de ses missions en vertu du traité et des statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE. L'indépendance financière, qui est une composante du principe d'indépendance de la banque centrale mentionné à l'article 130 du traité, exige qu'une BCN dispose de suffisamment de moyens pour accomplir ses missions nationales ainsi que ses missions relatives au SEBC. La BCE a insisté, de manière constante, sur le fait que dans le cadre de l'attribution de missions supplémentaires aux BCN, doivent être assurées non seulement les fonctions de la BCN mais également sa capacité, entendue sur les plans tant opérationnel, en termes d'effectifs, que financier, en termes de ressources financières appropriées, à remplir sa mission³⁰. La BCE se félicite de ce que l'article 1er, paragraphe 2, du premier projet de loi prévoit que l'objectif macroprudentiel du comité est sans préjudice des compétences de la BCL et de la BCE à l'égard de cet objectif. Toutefois, dans un souci de sécurité juridique, la disposition précitée devrait être accompagnée d'une disposition explicite établissant que les recommandations du comité adressées à la BCL sont sans préjudice du principe d'indépendance de banque centrale en vertu de l'article 130 du traité.

6. Pouvoirs du comité

6.1 Afin d'atteindre ses objectifs, le comité n'a que le droit d'émettre des avis et alertes et de formuler des recommandations adressés soit aux autorités représentées en son sein soit à des acteurs financiers spécifiques. En conséquence, le comité s'appuie exclusivement sur les pouvoirs coercitifs des autorités représentées en son sein. Une telle approche, selon laquelle le comité ne dispose d'aucun pouvoir coercitif propre, porte atteinte à la capacité du comité d'influencer la portée de la réglementation ou de créer de nouveaux instruments macroprudentiels en réaction aux circonstances changeantes, ce qui revient à limiter sa capacité d'agir en matière de politique macroprudentielle.

6.2 Dans le même ordre d'idées, le comité peut seulement obtenir des informations et statistiques collectées par les institutions représentées en son sein et d'autres institutions nationales en vertu du cadre institutionnel existant, mais ne peut demander à des agents des informations qui ne relèvent pas

²⁶ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

²⁷ Voir les avis CON/2012/106 et CON/2012/55

²⁸ Voir les points 1.3 et 5 de l'avis CON/2012/106.

²⁹ Voir le point 1.2.2 de l'avis CON/2012/55.

³⁰ Voir le point 2.2 de l'avis CON/2014/27.

du champ des exigences de déclaration. Ceci limite l'accès du comité aux informations, qui peuvent être pertinentes pour la formulation de sa politique.

6.3 Par ailleurs, compte tenu des restrictions actuellement en vigueur dans les lois régissant la BCL et le CAA³¹, les informations et statistiques ne peuvent être collectées, utilisées et partagées que dans le contexte des missions respectives de la BCL et du CAA. Il n'est dès lors pas parfaitement clair que de telles informations et données, en particulier celles qui concernent des entités individuelles surveillées par la BCL, puissent être transmises, en toute légalité, uniquement au comité dans le cadre du mandat de politique macroprudentielle de ce dernier³², ou si elles peuvent être aussi ultérieurement partagées avec d'autres institutions actives dans ce domaine. La BCE recommande dès lors que le législateur luxembourgeois clarifie ce point dans les lois régissant la BCL et le CAA et assure que les informations concernant les entités individuelles surveillées par la BCL ne puissent être partagées qu'avec le comité. Ainsi qu'indiqué dans le paragraphe 1.2 ci-dessus, l'obligation d'échange d'informations prévue dans le premier projet de loi est sans préjudice des missions accomplies par la BCL en tant que partie intégrante de l'Eurosystème.

6.4 La question évoquée ci-dessus ne concerne toutefois pas la CSSF, dès lors que le second projet de loi autorise formellement l'échange d'informations entre la CSSF et le comité³³.

7. Modalités de vote

Les décisions du comité sont prises à l'unanimité. En pratique, une telle modalité de vote revient à donner à chaque membre du comité un droit de veto, ce qui pourrait créer un risque de paralysie de la politique macroprudentielle. Ce risque peut se concrétiser si le comité, qui a une compétence exclusive en matière de politique macroprudentielle, est incapable de prendre une décision à l'unanimité. Dans de telles circonstances, les autorités représentées au sein du comité recouvrent la capacité d'agir à titre individuel sur la base de leurs compétences partagées en matière de stabilité financière.

8. Manque de clarté quant aux fonctions du comité

Conformément aux meilleures pratiques, les fonctions nécessaires pour la mise en oeuvre de la politique macroprudentielle relèvent des trois grandes catégories suivantes: a) l'identification des risques systémiques; b) la formulation d'une politique en réaction à de tels risques; et c) l'atténuation du risque systémique ou la mise en oeuvre d'une politique en réaction, au moyen de la réglementation, la surveillance prudentielle ou la mise en oeuvre de pouvoirs coercitifs³⁴. Toutefois, ces diverses fonctions sont éparpillées dans diverses dispositions du premier projet de loi: la fonction de mise en oeuvre de pouvoirs coercitifs est contenue dans la définition de la mission du comité dans l'article 1er paragraphe 1; la formulation de la politique en réaction au risque systémique est contenue dans l'article 1er, paragraphe 3, qui se réfère à la „poursuit[e] des objectifs intermédiaires“; et l'identification et le suivi des risques sont énumérés parmi les pouvoirs du comité dans l'article 2. Aux fins d'une plus grande clarté, la BCE recommande que tous les aspects des fonctions du comité soient rassemblés dans une même disposition. Contrairement à ce que la définition de la mission du comité semble insinuer, ces fonctions ne sont nullement limitées à la coordination de la mise en oeuvre de la politique macroprudentielle par les autorités représentées en son sein.

31 Voir l'article 27, paragraphe 3 (sur les informations transmises par les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres ainsi que les émetteurs d'instruments de paiement pour apprécier leur efficacité et sécurité) et l'article 33, paragraphe 2, (qui organise l'échange d'informations avec la CSSF, l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) et le Commissariat aux Assurances „dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions“) de la Loi organique; et l'article 15, paragraphe 4, de la loi du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances (telle que modifiée).

32 Voir l'article du FMI „*Implementing Macroprudential Policy – Selected Legal Issues*“ (Mise en oeuvre de la politique macroprudentielle – Sélection de questions juridiques), du 17 juin 2013. Voir notamment le paragraphe 36.

33 Voir l'article 60 du second projet de loi.

34 Voir l'article du FMI „*Implementing Macroprudential Policy – Selected legal Issues*“ (Mise en oeuvre de la politique macroprudentielle – Sélection de questions juridiques), du 17 juin 2013. Voir notamment les paragraphes 16 et 17.

9. Transparence de la politique macroprudentielle

9.1 La section 1 de la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3 précise que les décisions de politique macroprudentielle et leur motivation sont rendues publiques en temps utile, à moins que cela comporte des risques pour la stabilité financière. Une telle transparence, qui facilite les mécanismes visant à rendre compte, est de la plus grande importance étant donné qu'elle assure également que les politiques et mesures des autorités sont expliquées exhaustivement et comprises par les parties prenantes.

9.2 L'article 3, paragraphe 6, du premier projet de loi précise simplement que „le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées“. La BCE recommande que cette disposition soit modifiée afin de créer une plus grande transparence quant aux décisions de politique macroprudentielle, qui ne devraient pas être entièrement laissées à la discrétion des autorités.

10. Renforcement du cadre institutionnel

10.1 Compte tenu des déficiences décrites ci-dessus, la BCE conseille vivement au législateur luxembourgeois de revoir de manière approfondie le premier projet de loi afin de renforcer l'effectivité générale du cadre institutionnel pour la politique macroprudentielle au Luxembourg. A cette fin, la BCE recommande fortement: a) que le rôle de premier plan de la BCL en matière de politique macroprudentielle soit renforcé; b) qu'il soit conféré des pouvoirs coercitifs directs soit à la BCL, dans le cadre de son rôle de premier plan dans le cadre de la politique macroprudentielle, soit au comité, y compris les pouvoirs ayant trait à la collecte des informations et statistiques; c) que les modalités de vote et de publication soient plus flexibles; et d) que la clarté générale quant au rôle du comité soit améliorée. A moins que le premier projet de loi ne soit modifié conformément aux points de vue exprimés par la BCE dans le présent avis, une consultation de la BCE sur le premier projet de loi modifié sera requise.

10.2 Il convient de souligner que dans son avis émis sur le premier projet de loi³⁵, le Conseil d'Etat du Luxembourg a également relevé: a) la faiblesse générale du comité, qui ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire ou coercitif propre; b) l'absence de base légale pour l'échange des informations agrégées et individuelles entre le comité et ses membres; et c) la capacité du comité d'adresser des recommandations à des institutions individuelles, y compris s'agissant du secteur bancaire parallèle („*shadow banking*“). Compte tenu de ces préoccupations, le Conseil d'Etat du Luxembourg recommande de limiter le champ d'actions du comité à de simples recommandations exclusivement adressées aux institutions existantes dans le contexte d'une approche sectorielle spécifique de surveillance du secteur financier. En outre, la BCE considère que la proposition du Conseil d'Etat visant à éliminer toute mention du pouvoir hiérarchique du gouverneur à l'égard du secrétariat du comité n'est pas compatible avec l'indépendance de la BCL et de son gouverneur.

La BCE conseille au législateur luxembourgeois d'exercer la plus grande prudence eu égard à ces recommandations, qui affaibliraient indûment le cadre de la politique de macroprudentielle adopté, résultant entre autres, en un retour inadéquat vers la politique microprudentielle.

³⁵ Avis du Conseil d'Etat du Luxembourg n° 50.541, disponible sur le site internet du Conseil d'Etat à l'adresse suivante: www.conseil-état.public.lu. Le Conseil d'Etat du Luxembourg n'a pas, à ce jour, émis d'avis sur le second projet de loi.

10.3 Cet avis est rendu sans préjudice des conclusions de l'évaluation de suivi effectuée par le CERS, qui sera préparée conformément à l'article 17 du règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil³⁶.

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

FAIT à Francfort-sur-le-Main, le 26 juin 2014.

Le Président de la BCE
Mario DRAGHI

³⁶ Règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macro-prudentielle du système financier de l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque financier (JO L 331 du 15.12.2010, p. 1).

6653/04

N° 6653⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**portant création d'un comité du risque systémique et
modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au
statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Finances et du Budget</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Prési- dente du Conseil d'Etat (6.2.2015).....	1
2) Texte coordonné.....	12

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
A LA PRESIDENTE DU CONSEIL D'ETAT**

(6.2.2015)

Madame la Présidente,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous faire parvenir 7 amendements au projet de loi mentionné sous rubrique que la Commission des Finances et du Budget a adopté lors de sa réunion du 29 janvier 2015.

Au-delà des amendements proprement dits, j'ajoute également, à titre d'information, les prises de position développées par la Commission des Finances et du Budget par rapport aux observations du Conseil d'Etat.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi, qui reprend les amendements parlementaires proposés.

Amendement 1 concernant l'intitulé du projet de loi:

La Commission des Finances et du Budget propose de compléter l'intitulé du projet de loi en ajoutant les mots „et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg“ à la fin de l'intitulé.

L'intitulé se lira comme suit:

„Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg“.

Motivation de l'amendement:

Cet amendement devient nécessaire suite à l'amendement 7 qui ajoute un article 10 au projet de loi qui modifie la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Amendement 2 concernant l'article 1er, paragraphe 3:

A l'article 1er, paragraphe 3, la 1ère phrase est complétée par l'ajout des mots „servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle,“ en milieu de phrase.

L'article 1er, paragraphe 3 se lira comme suit:

„(3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, **servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle**, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macroprudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires.“

Motivation de l'amendement:

Dans son avis, le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles traite assez extensivement des „objectifs intermédiaires“. Le Conseil d'Etat recommande de définir cette notion tant soit peu dans le texte même du projet de loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de donner une suite favorable à l'observation du Conseil d'Etat et propose de reprendre une partie des explications figurant dans le commentaire des articles. Le concept d'„objectif intermédiaire“ provient des recommandations du Comité européen du risque systémique (CERS). Il est proposé de reprendre le langage utilisé, notamment la sous-recommandation A.1. de la recommandation CERS/2013/1.

Amendement 3 concernant l'article 2:

La phrase introductive de l'article 2 est modifiée comme suit:

„Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités ~~que ses membres représentent~~, le comité:“

Motivation de l'amendement:

Cet amendement découle de l'amendement 4 qui, en ligne avec l'avis du Conseil d'Etat, vise à clarifier que ce sont les autorités qui sont membres du comité.

Amendement 4 concernant l'article 3 ancien (articles 3 à 6 nouveaux):

L'article 3 est scindé en plusieurs articles qui ont la teneur suivante:

- „**Art. 3.** (1) Le comité est composé de quatre membres effectifs, à savoir:
- le **Gouvernement, représenté par le** membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
 - **la BCL, représentée par son** directeur général de la BCL,
 - **la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“), représentée par son** directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“),
 - le **Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“), représenté par son** directeur du Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“).
- (2) Chaque membre effectif du comité désigne un membre **représentant** suppléant qui peut accompagner le **représentant** ~~membre effectif~~ aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(47) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre effectif désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité.

Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(155) Les membres du comité, **les représentants des membres du comité et les représentants et leurs** suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(166) Les **représentants des** membres du comité et **les représentants** leurs suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

Art. 4. (41) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins **deux** ~~trois membres effectifs~~ **représentants** sont présents et que ~~le quatrième membre~~ **les deux autres représentants** s'est **se sont** fait remplacer par son **leurs** suppléants.

(28) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les **représentants des** membres effectifs du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(312) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux **des représentants** de ses membres effectifs.

(413) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

Art. 5. (15) Les **représentants** ~~membres effectifs~~ disposent d'un droit de vote. Les **représentants** membres suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un **représentant** membre effectif, ils exercent son droit de vote.

(26) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(39) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions **à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite** ~~si au moins trois de ses membres effectifs sont présents.~~

(411) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité **des représentants** de ses membres effectifs.

Art. 6. (110) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des **personnes du monde** ~~représentants de la vie économique, du secteur financier et des~~ **d'acteurs du secteur financier** financiers ou **des** ~~d'infrastructures de marché du secteur financier~~ individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflits d'intérêts avec le sujet à l'ordre du jour.

(217) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflits d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi."

Les articles 4 à 6 du projet de loi sont renumérotés en conséquence.

Motivation de l'amendement:

Donnant suite à l'observation du Conseil d'Etat qu'il est préférable de reprendre les dispositions de l'article 3 sous plusieurs articles nouveaux, l'article 3 est scindé en quatre articles et les actuels articles 4 à 6 du projet de loi sont renumérotés pour devenir les articles 7 à 9. Les paragraphes 1, 2, 3, 7, 15 et 16 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 6 de l'article 3 nouveau. Les paragraphes 4, 8, 12 et 13 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 4 nouveau. Les paragraphes 5, 6, 9 et 11 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 5 nouveau. Les paragraphes 10 et 17 deviendront les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 nouveau. Le paragraphe 14 de l'actuel article 3 sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5 (cf. infra sous amendement 6).

Le contenu des paragraphes en question reste le même à l'exception des modifications suivantes:

1. Le Conseil d'Etat relève que le comité est certes composé de personnes physiques, mais que celles-ci représentent ès qualité leurs autorités d'envoi. La Commission des Finances et du Budget concorde

que le projet de loi pourrait bénéficier de plus de clarté sur ce point afin d'éviter toute ambiguïté. Afin d'explicitier que les membres du comité sont bien les autorités d'envoi des personnes qui siègent au comité et que ces dernières n'y siègent pas à titre personnel, il est proposé d'utiliser de manière horizontale dans l'ensemble des articles le mot „membre“ pour se référer aux autorités, le mot „représentant“ pour se référer à la personne qui représente l'autorité normalement au sein du comité et les mots „représentant suppléant“ pour désigner la personne qui peut voter à la place du représentant lorsque ce dernier est empêché. La terminologie du paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1er nouveau) devra être alignée afin d'éviter des confusions étant donné que le terme „représentant“ y figure déjà ayant un autre sens. De même, un ajustement de la phrase introductive de l'article 2 est nécessaire (cf. amendement 3). L'article 3, paragraphe 1er est reformulé pour tenir compte de cette nouvelle terminologie.

2. L'article 3, paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau), est adapté pour tenir compte du changement de terminologie exposé sub 1. et, dans la logique de ce changement, il est clarifié que la disposition en question couvre tant les membres du comité que les représentants et les suppléants de ces membres.
3. Suite à la remarque du Conseil d'Etat qu'à l'article 3, paragraphe 9 ancien (article 5, paragraphe 3 nouveau) il faut préciser si l'approbation des procès-verbaux se fait à l'unanimité ou à la majorité, il est clarifié que les procès-verbaux sont adoptés à l'unanimité des voix exprimées.
4. Le Conseil d'Etat note qu'à l'article 3, paragraphe 17 ancien (article 6, paragraphe 2 nouveau), il convient de rayer les „s“ à la fin des mots „experts“ et „conflits“. Il est procédé aux modifications en question et le même raisonnement est appliqué à l'article 3, paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1er nouveau).
5. Afin d'éviter des situations d'impossibilité de réunion du comité, par exemple en cas de maladie ou d'empêchement simultanés de deux représentants, l'ancien paragraphe 4 de l'article 3 (article 4 paragraphe 1er nouveau) est modifié dans le sens que le comité pourra se réunir lorsqu'au moins deux représentants (au lieu de trois) sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants.
6. Par souci de clarté, la formulation du paragraphe 10 de l'article 3 ancien (article 6, paragraphe 1er nouveau) est légèrement modifiée.

Amendement 5 concernant l'article 4 ancien, article 7 nouveau:

Le paragraphe 2 de l'article 4 ancien, article 7 nouveau, est modifié comme suit:

„(2) Le comité décide, au cas par cas, de rendre publics ~~l~~Les avis, alertes et recommandations sont rendus publics, en temps utile, si cela contribue à la réalisation des objectifs du comité qu'il émet.“

Motivation de l'amendement:

Dans son avis, le Conseil d'Etat invite à la plus grande circonspection et parcimonie en ce qui concerne les publications faites par le comité. La Commission des Finances et du Budget estime qu'il est opportun de consacrer dans le projet de loi le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics, en temps utile, si une telle publication contribue à la réalisation des objectifs du comité, dont notamment la stabilité financière. Les modalités de décision et l'expérience des représentants des membres contribueront à ce que les publications se feroient en conformité avec les missions du comité.

Amendement 6 concernant l'article 5 ancien, article 8 nouveau:

Trois paragraphes, dont deux nouveaux et l'un transféré de l'article 3 ancien, de la teneur suivante sont ajoutés à l'article 5 ancien, article 8 nouveau:

„(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des membres du comité du risque systémique et des autres organismes nationaux visés à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par leur secret professionnel respectif.

(4) Les informations visées aux paragraphes 1 et 2 ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions.

(514) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les **représentants des** membres du comité, les **représentants** suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Motivation de l'amendement:

Le Conseil d'Etat soulève à différents endroits de son avis la question de l'étendue de la sphère de secret des différentes autorités composant le comité et de l'échange d'information via le comité et relate un manque de clarté sur ces questions. L'amendement fait suite à ces observations du Conseil d'Etat et spécifie que le secret professionnel des membres du comité ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par ledit secret professionnel. Cette clarification se fait via l'ajout d'un nouveau paragraphe 3. Il découle en effet des recommandations du CERS que le comité du risque systémique ne saurait remplir les fonctions confiées aux autorités macroprudentielles par les textes européens s'il n'a accès qu'à des données agrégées. D'ailleurs la sous-recommandation C.2 de la recommandation CERS/2011/3 exige explicitement que les autorités macroprudentielles doivent être en mesure de recevoir des informations spécifiques à un établissement.

Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat quant à l'extension des hypothèses selon lesquelles les informations confidentielles en question peuvent être échangées, la Commission des Finances et du Budget suggère de préciser dans un nouveau paragraphe 4 que les informations en question ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de ses missions (prévues dans le projet de loi).

La confidentialité au sein du comité est assurée par le paragraphe 14 de l'ancien article 3 du projet de loi qui sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5. Le contenu du paragraphe en question ne sera pas modifié à l'exception de deux changements ponctuels visant à accommoder la nouvelle terminologie découlant de l'amendement 4.

Amendement 7 concernant un nouvel article 10:

Un nouvel article 10 suivant est inséré dans le texte du projet de loi:

„**Art. 10.** La loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est modifiée par l'insertion d'un nouveau titre „Responsabilité civile“ et d'une nouvelle disposition libellée comme suit:

„**Responsabilité civile**

Art. 34-1. La Banque centrale exerce ses missions dans l'intérêt public. Pour que la responsabilité civile de la Banque centrale puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage subi a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement des missions de service public de la Banque centrale.“ “

Motivation de l'amendement:

Dans son avis, le Conseil d'Etat évoque la question de la responsabilité des membres du comité étant donné l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité. Alors que la question de la responsabilité de la CSSF et du CAA est réglée par les lois organiques des deux établissements publics en question, tel n'est pas le cas pour la BCL. La Commission des Finances et du Budget décide qu'il y a lieu de remédier à cette lacune. Le nouvel article 10 introduit une limitation de responsabilité extracontractuelle dans le chef de la BCL en précisant que l'exercice des missions de la BCL se fait dans l'intérêt public.

La limitation de responsabilité de la BCL sera dès lors comparable à celle dont bénéficient la CSSF et le CAA.

La BCL a l'obligation de protéger une pluralité d'intérêts, parmi lesquels plus particulièrement celui de la stabilité des prix et de la stabilité du système financier. La responsabilité de la BCL ne peut être engagée que s'il est prouvé qu'un dommage a été causé par une négligence grave dans le choix ou l'application ou l'absence des moyens mis en œuvre par la BCL, en ce y compris la faute intentionnelle. Pour que sa responsabilité soit engagée, outre le dommage, il faut que le ou les plaignants établissent la faute et le lien de causalité, c'est-à-dire prouvent que le dommage est l'effet direct d'une négligence

grave et non seulement d'une erreur d'appréciation. L'adéquation des moyens retenus par la BCL doit se mesurer par rapport aux standards qui sont notamment appliqués par d'autres autorités nationales et européennes ayant des missions similaires que la BCL.

*

Prises de position de la Commission des Finances et du Budget par rapport aux observations du Conseil d'Etat

Article 1er

Le Conseil d'Etat note que l'article sous examen décrit les grandes lignes relatives à la mise en place et au *modus operandi* du comité. A titre purement formel, le Conseil d'Etat suggère de remplacer, au paragraphe 2, les tirets par des virgules et de citer la recommandation à laquelle il est fait référence de manière complète pour écrire „recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3)“.

La Commission des Finances et du Budget suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Quant au fond, tout en étant conscient que le terme figure dans la recommandation précitée, le Conseil d'Etat propose de supprimer le mot „ultime“ au paragraphe 1er, troisième ligne. La mission a un objectif, sans besoin de précision métaphysique, d'autant plus que le but recherché par le projet sous avis se veut être concret.

Or, la future loi sera scrutée de près par les institutions européennes pour en évaluer la conformité aux recommandations du CERS. Etant donné que le mot „ultime“ figure, comme le Conseil d'Etat le constate d'ailleurs lui-même, dans les recommandations précitées et qu'il sert afin de faire la distinction entre cet objectif „ultime“ et les objectifs dits „intermédiaires“ de la politique macroprudentielle, selon une terminologie définie par le CERS, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas supprimer le mot en question et de ne pas modifier le projet de loi sur ce point.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat recommande de remplacer la notion de „vulnérabilités“ par „exigences spécifiques“ du système financier national. En effet, ce qui est une faiblesse dans telle circonstance peut se révéler être une force dans telle autre, et vice versa. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat préférerait une notion objective.

Pour que la politique macroprudentielle et les mesures macroprudentielles qui en découlent (le cas échéant), soient efficaces et efficientes, il faut qu'elles soient alignées avec le cycle économique et qu'elles tiennent compte des vulnérabilités, i.e. des points sensibles, du système financier national. Ce sont justement ces points sensibles qu'il s'agit de contrebalancer par des mesures prudentielles afin d'empêcher la réalisation des risques systémiques qui pourraient en découler. Dans ce contexte il ne serait pas approprié de parler d'„exigences spécifiques“, mais c'est bien de „vulnérabilités“ pouvant mener à la matérialisation de risques qu'il s'agit. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors d'en rester au texte du projet de loi.

Enfin, le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles donne des explications fort utiles sur les destinataires potentiels des recommandations (et autres) du comité. Le Conseil d'Etat revient plus amplement sur ce point à l'endroit de l'article 4 ancien (article 7 nouveau).

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous l'„article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Article 2

Le Conseil d'Etat se heurte à une remarque qui figure au commentaire des articles. On y lit qu'„aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg“. Si le „système financier“ est défini, le „secteur financier“ n'est pas pour autant une notion juridique. En plus de tous les différents types de professionnels du secteur financier agréés, on peut y subsumer les avocats d'affaires, les experts comptables, les réviseurs, et une panoplie d'autres activités encore plus connexes. Si le Conseil d'Etat ne voit pas d'inconvénient à trouver ces notions dans le texte du projet de loi en tant que description de la source des informations destinées à alimenter les réflexions du comité, il ne faut par contre pas en déduire le champ de destination.

Etant donné que la remarque du Conseil d'Etat se réfère au commentaire des articles, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

A titre purement formel, le Conseil d'Etat observe qu'il convient de renvoyer au point h) à l'„article 1er, paragraphe 4“. Les paragraphes sont en effet référencés sans parenthèses.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Article 3 ancien (articles 3 à 6 nouveaux)

Concernant les membres suppléants, le Conseil d'Etat estime qu'il convient de clarifier, au paragraphe 2, si „en cas d'empêchement“ se rapporte uniquement à „remplacer“ ou aussi à „accompagner“. On croit en effet déduire du paragraphe 5 que les membres suppléants peuvent en toutes hypothèses assister („accompagner“) aux réunions, mais qu'ils votent uniquement en cas d'absence du membre effectif.

La Commission des Finances et du Budget est d'avis que les termes „en cas d'empêchement“ ne peuvent se rapporter qu'à „remplacer“. Quelle serait en effet la logique de dire que le membre suppléant accompagne le membre effectif si ce dernier est empêché? Si le membre effectif est empêché, il ne sera pas présent et ne pourra donc pas, par définition, être accompagné. La conclusion que le Conseil d'Etat tire du paragraphe 5 est dès lors correcte, les membres suppléants (représentants suppléants) peuvent toujours assister aux réunions du comité, ils ne voteront toutefois qu'en cas d'absence du membre effectif (représentant).

Quant au paragraphe 6, le Conseil d'Etat souligne qu'il conviendra de veiller à ce que les publications respectent en tout état de cause le secret professionnel et la confidentialité des données personnelles, tout comme le secret des affaires. Par ailleurs, des publications malencontreuses pourraient causer un dommage de réputation non négligeable aux acteurs visés, voire à tout ou partie du secteur financier luxembourgeois. En l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité, ses membres porteraient personnellement de telles responsabilités. Le Conseil d'Etat ne peut dès lors qu'inviter à la plus grande circonspection et parcimonie en ce qui concerne ces publications.

Il en va d'ailleurs de même pour la publicité découlant de l'article 6 (ancien) de la loi en projet, de sorte que les mêmes observations s'y appliquent mutatis mutandis.

La Commission des Finances et du Budget constate que le projet de loi attache une grande importance à une politique de publication des plus prudentes. Ceci s'explique par les raisons invoquées par le Conseil d'Etat, i.e. la nature confidentielle des données en question et le dommage, notamment de réputation, qui pourrait résulter d'une publication non justifiée de telles données. La seconde raison, d'ailleurs autrement plus grave, est la menace pour la stabilité financière du secteur dans son ensemble, voire de tout ou partie de l'économie réelle, qui pourrait résulter d'une politique de publication imprudente, qui pourrait notamment mener à des „self-fulfilling prophecies“. Toute publication devra être approuvée par le comité à l'unanimité des voix exprimées et sera par conséquent réfléchie et aura lieu en connaissance de cause.

Le paragraphe 6 fait écho aux sous-recommandations D.1 et D.2 du CERS (CERS/2011/3) qui exigent la transparence de la politique macroprudentielle et la publicité des décisions en temps utile, à moins que cela ne comporte des risques pour la stabilité financière. La recommandation en question ne prévoit donc qu'une possibilité très limitée pour ne pas rendre publiques des décisions. A noter que, comme les mesures macroprudentielles sont souvent de nature à avoir un effet anticyclique et qu'elles ne concernent en principe pas des entités individuelles, leur publication est généralement recommandée et le Luxembourg aurait du mal à défendre auprès du CERS une approche restrictive qui risquerait d'être jugée non conforme à la recommandation du CERS. En décidant de la publication d'un avis, d'une alerte ou d'une recommandation, le comité prendra bien entendu en compte les circonstances particulières et l'impact qu'une telle publication risque d'avoir sur la stabilité financière et sur la situation d'entités financières, en ligne avec la pratique actuelle des autorités composant le comité.

Un comité qui ne rendrait publique aucune décision ou activité serait d'ailleurs vite perçu par les acteurs du marché et par le public, plus généralement, comme une instance opaque, sujette au risque d'un biais conduisant à l'inaction. En effet, pareille approche peut être considérée comme peu alignée sur les bonnes pratiques en matière de gouvernance et de transparence préconisées par les instances européennes.

Une politique macroprudentielle transparente est d'ailleurs nécessaire afin d'assurer que toutes les parties prenantes comprennent, via les explications ainsi fournies, cette politique. C'est ce que la BCE note dans son avis sur le présent projet de loi, avant de conclure que: „La BCE recommande que cette disposition (article 3, paragraphe 6 du projet de loi) soit modifiée afin de créer une plus grande trans-

parence quant aux décisions de politique macroprudentielle, qui ne devraient pas être entièrement laissées à la discrétion des autorités“. La Commission des Finances et du Budget décide de reformuler l'article 4 ancien (article 7, paragraphe 2 nouveau), en consacrant le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics si leur publicité contribue à la réalisation des objectifs du comité (amendement 5).

Au paragraphe 7, le Conseil d'Etat s'interroge sur la plus-value du terme „hiérarchique“ à la première ligne, voire de toute cette référence à l'autorité du directeur général de la BCL. Comme le texte dit que le secrétariat est assuré par la BCL, cela est autosuffisant et permet à celle-ci d'exécuter cette tâche dans le respect de ses règles de hiérarchie et de fonctionnement internes.

La BCE note dans son avis sur le projet de loi: „En outre, la BCE considère que la proposition du Conseil d'Etat visant à éliminer toute mention du pouvoir hiérarchique du gouverneur à l'égard du secrétariat du comité n'est pas compatible avec l'indépendance de la BCL et de son gouverneur“. Selon la Commission des Finances et du Budget il est dès lors impératif de maintenir le mot „hiérarchique“ afin d'éviter que le Luxembourg se fasse reprocher de ne pas respecter l'indépendance de la BCL.

Quant au paragraphe 14, le Conseil d'Etat a amplement exposé que cela ne couvre que le secret des délibérations et le secret professionnel „compartmenté“ par profession au sens de l'article 458 du Code pénal, mais rien au-delà.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 5 ancien (article 8 nouveau)“, dans le contexte duquel le Conseil d'Etat revient à la même problématique.

Au paragraphe 17, il convient, selon le Conseil d'Etat de rayer les „s“ à la fin des mots „experts“ et „conflits“, le premier étant de trop pour des raisons d'orthographe, le second étant mal choisi en substance alors qu'un seul conflit d'intérêts devrait suffire pour écarter un expert.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'appliquer le même raisonnement au paragraphe 10 (article 6, paragraphe 1 nouveau).

Quant au financement du comité, le Conseil d'Etat prend acte que „le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire“, selon le commentaire de l'article. La question de la rémunération reste cependant ouverte en ce qui concerne le recours aux experts qui peuvent être sollicités (cf. paragraphe 17 ancien, article 6 paragraphe 2 nouveau). Ce point devrait être clarifié d'avance.

Le Conseil d'Etat soulève la question de la rémunération des experts. Le budget de l'Etat pour l'exercice 2015 ne prévoit effectivement pas de poste budgétaire pour la rémunération des experts éventuellement sollicités par le comité. On notera que le recours à des experts sera exceptionnel, compte tenu notamment du large éventail de compétences propres aux autorités membres du comité. Chacune de ces autorités dispose d'ailleurs de ses propres forums de consultation d'experts, le recours auxquels n'engendrera pas de frais supplémentaires pour le comité. La remarque du Conseil d'Etat mérite réflexion, notamment dans le cas où la pratique révélerait un besoin pressant pour le recours à des experts rémunérés par le comité, dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Etat pour les exercices 2016 et suivants.

Article 4 ancien (article 7 nouveau)

Le Conseil d'Etat enchaîne avec son observation faite à l'article 1er. Le libellé du présent article soulève pour lui un problème fondamental. En effet, le comité du risque systémique ne disposant ni de pouvoirs réglementaires, ni de pouvoirs de contrainte propres (et il ne saurait d'ailleurs en disposer s'agissant d'une structure „douce“ de recommandation et d'orientation), le Conseil d'Etat ne peut appuyer l'idée que ce comité s'adresse directement à des acteurs individuels. En effet, ces interventions risquent d'être ressenties comme des instructions, alors qu'elles sont dépourvues des assises juridiques nécessaires et surtout des voies de recours caractérisant un Etat de droit. Les seuls destinataires directs du comité seront dès lors les autorités de surveillance microprudentielles qui, elles, choisiront si, et selon quelles voies, elles feront passer le message à un, plusieurs ou tous les acteurs sur lesquels elles ont autorité.

S'agissant d'un pouvoir indirect non négligeable du nouveau comité, le Conseil d'Etat recommande vivement de faire ressortir ce cheminement potentiel du texte même.

Suivant cette lecture, le paragraphe 1er se limitera aux trois premières lignes actuelles, la partie „ainsi que ... ou à l'une de ses composantes“ étant à supprimer et à remplacer par la description de la „voie indirecte“ que le Conseil d'Etat vient d'énoncer.

Le Conseil d'Etat préconise de limiter l'ensemble des destinataires potentiels des avis, alertes et recommandations émis par le comité à ses seuls membres. Il en résulterait un affaiblissement du comité qui se trouve en contradiction avec l'avis de la BCE qui critique (sections 6 et 10) la capacité d'action trop faible du comité et demande à ce qu'il soit attribué au comité des pouvoirs coercitifs directs. Dans le même ordre d'idées, la sous-recommandation C.4 de la recommandation 2011/3 du CERS dispose que l'autorité macroprudentielle ait le contrôle des instruments appropriés pour atteindre ses objectifs.

Selon la Commission des Finances et du Budget, le projet de loi constitue un équilibre délicat entre ces deux positions divergentes. Le comité a deux moyens d'agir: Tout d'abord il peut adresser les avis, alertes et recommandations à ses membres (tel que préconisé par le Conseil d'Etat). Ces derniers peuvent ensuite imposer le respect desdites recommandations auprès des acteurs du secteur soumis à leur surveillance en ayant recours aux mesures et outils macroprudentiels qui sont sous leur contrôle (p.ex. les outils prévus par l'article 49 du projet de loi n° 6660). Le comité peut aussi adresser ses avis, alertes et recommandations directement à l'ensemble ou à une partie des acteurs du secteur financier. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, comme il s'agit en l'occurrence d'impacter et de contrer des risques systémiques à l'échelle macroprudentielle, une situation où le comité s'adresserait directement à un acteur individuel est très rare et exceptionnelle. Cette deuxième manière de procéder est davantage en ligne avec les doléances des instances européennes, notamment la BCE et le CERS tout en restant exceptionnelle. S'en défaire risquerait de mettre le Luxembourg dans une situation où son cadre de surveillance macroprudentielle, déjà épinglé pour un certain nombre de faiblesses par la BCE dans son avis, serait tout simplement qualifié d'insuffisant et de non conforme aux textes européens.

Le Conseil d'Etat critique que les recommandations adressées à des acteurs du secteur pourraient être interprétées comme étant contraignantes alors que les voies de recours caractérisant les décisions administratives et l'Etat de droit sont absentes. Selon la Commission des Finances et du Budget, il s'agit là d'une vision incomplète des choses: le paragraphe 3 de l'article 4 ancien (article 7 nouveau) souligne clairement que ces recommandations ne sont pas contraignantes et qu'au contraire, un mécanisme „comply or explain“ s'applique. Un acteur qui ne se conformerait pas à une recommandation du comité devra expliquer pour quelles raisons il a jugé bon de ne pas donner suite à une recommandation donnée. D'ailleurs, le projet de loi ne prévoit aucune sanction ou autre mesure qui pourrait être prise envers un destinataire d'une recommandation dans de tels cas. A noter que les autorités membres du comité disposent d'un pouvoir coercitif vis-à-vis des acteurs du secteur soumis à leur surveillance pour veiller, le cas échéant, au respect des avis, alertes et recommandations. Dans un tel cas, les voies de recours prévues par la loi sectorielle en vertu de laquelle l'autorité membre agit s'appliquent.

Le Conseil d'Etat souligne encore que l'idée de s'adresser à „tout ou partie du secteur financier“ est dépourvue de toute signification juridique.

Or, la notion de „secteur financier“ est explicitée par le commentaire de l'article. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Le Conseil d'Etat remarque ensuite que le commentaire des articles expose que le comité pourrait même s'adresser au secteur dit „shadow banking“. Si le commentaire des articles n'a pas de valeur juridique et n'est pas formellement examiné par le Conseil d'Etat, il faut à cet endroit cependant souligner qu'une telle „compétence“ du comité est inconcevable. En effet, s'il convient de réguler tant soit peu le secteur financier parallèle, et sachant que des initiatives en ce sens sont en cours, cette compétence devra nécessairement revenir aux autorités de surveillance visées à l'article 1er, paragraphe 1er, disposition dont il ressort d'ailleurs que le comité du risque systémique ne saurait avoir une compétence de régulation propre indépendante de celle des autorités en place.

La Commission des Finances et du Budget constate que la remarque du Conseil d'Etat vise le commentaire des articles et décide donc qu'il n'est pas nécessaire de changer le texte du projet de loi. A noter toutefois que la compétence du comité en matière macroprudentielle doit être large afin que la politique du comité puisse être efficace. Il reste nécessaire que le comité puisse identifier et pointer du doigt les risques systémiques qui pourraient découler de l'activité des parties visées du secteur financier, afin qu'une prise de conscience puisse avoir lieu, et afin que, le cas échéant, il puisse être légiféré en la matière, le tout dans le but de contenir les menaces de nature systémique.

Enfin, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 3 est à reformuler en fonction de ce qui sera retenu pour le paragraphe 1er.

A la lumière de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du paragraphe 3.

Article 5 ancien (article 8 nouveau)

Le Conseil d'Etat demande qui est visé par „tout autre organisme national“ au paragraphe 2 et estime que la sphère des destinataires et correspondants devrait en effet être déterminée avec plus de clarté dans un texte à portée contraignante.

La Commission des Finances et du Budget a été informée du fait qu'une politique macroprudentielle, ciblée, efficiente et efficace se basera nécessairement sur des analyses et le suivi d'indicateurs appropriés. Il est dès lors primordial que le comité dispose de toutes les informations pertinentes. Le besoin en informations et les séries de données requises par le comité pourront évoluer avec la situation économique et le développement des risques systémiques à l'échelle nationale et internationale. Le projet de loi reste donc délibérément assez vague et vise un ensemble de sources d'informations le plus large possible, non seulement à cause des impératifs liés au travail du comité, mais aussi compte tenu des exigences découlant des textes européens. Ainsi, la BCE note dans les sections 6 et 10 de son avis sur le projet de loi que le comité n'a pas le pouvoir de s'adresser directement au secteur pour demander des informations et demande un renforcement des pouvoirs du comité sur ce point. La sous-recommandation C.2. de la recommandation 2011/3 du CERS invite d'ailleurs les Etats membres à veiller à ce que les autorités macroprudentielles aient le pouvoir de demander et d'obtenir „toutes les données nationales et toutes les informations pertinentes pour l'accomplissement de ses missions“, y compris „celles qui ne relèvent pas de la sphère de la réglementation“. Ainsi, le projet de loi essaie d'équilibrer les exigences très vastes contenues dans les textes européens et une approche mesurée, visant à éviter que les acteurs du secteur ne soient confrontés à une multiplication excessive et injustifiée de demandes d'informations.

Parmi les organismes nationaux visés on comptera bien sûr le Statec, mais également des autorités qui sont à établir, telles que l'autorité de résolution des banques, le mécanisme de garantie des dépôts, etc. et qui ne pourront pas encore être nommées de manière exhaustive. La Commission des Finances et du Budget a dès lors décidé de ne pas modifier le projet de loi sur ce point.

A noter dans ce contexte que le constat de la BCE qu'avec le modèle prévu, le comité aurait uniquement accès à des données collectées en vertu d'autres exigences déclaratives (reporting) dans le cadre de la surveillance prudentielle est erroné: en effet, les membres du comité disposent, sous les lois sectorielles, du pouvoir de formuler des demandes d'informations *ad hoc* à l'ensemble ou une partie des entités surveillées.

Enfin, l'ensemble de l'article 5 ancien (article 8 nouveau), dans les deux sens du flux d'informations y prévu, et pour tous les acteurs, organismes et autorités visés, soulève une nouvelle fois la question du secret professionnel et de la protection des données. En effet, le Conseil d'Etat estime que la référence au „respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national“ est trop sommaire pour y subsumer la réponse à la problématique discutée à l'endroit de l'article 3, paragraphe 14 ancien, à savoir la création d'une sphère partagée de secret, qui ne serait d'ailleurs pas souhaitable, alors qu'elle pourrait, le cas échéant, „couvrir“ formellement les auteurs des révélations et transmissions sans pour autant adresser la question du droit légitime des acteurs concernés par les échanges et révélations de voir protégées leurs données confidentielles.

La Commission des Finances et du Budget constate que le comité du risque systémique ne saurait remplir les fonctions confiées aux autorités macroprudentielles par les textes européens s'il n'a accès qu'à des données agrégées. D'ailleurs la sous-recommandation C.2 de la recommandation CERS/2011/3 exige explicitement que les autorités macroprudentielles doivent être en mesure de recevoir des informations spécifiques à un établissement. La sous-recommandation C.3. évoque le rôle des autorités macroprudentielles dans la désignation des établissements d'importance systémique. Au Luxembourg cette mission est couverte par l'article 49 du projet de loi 6660, qui introduit entre autres, un article 59-3 dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. L'article en question dispose que la CSSF recense les établissements d'importance systémique, mais qu'en la matière elle prend ses décisions en concertation avec la BCL et après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique. Or, le comité du risque systémique ne serait pas en mesure de se prononcer sur la nature systémique ou non d'un établissement, s'il ne dispose pas de données spécifiques à cet établissement sur lesquelles il pourra baser son appréciation.

Le Conseil d'Etat note que si un tel partage du secret professionnel est préconisé (ce qui n'est pas la solution préférée du Conseil d'Etat), il faudrait étoffer le projet de loi en la matière. Afin de clarifier cet état des choses, la Commission des Finances et du Budget décide d'ajouter un nouveau paragraphe 3 à l'article 5 ancien (article 8 nouveau) (amendement 6).

Cet ajout permettra d'expliciter dans le projet de loi lui-même que les autorités membres du comité sont habilitées à partager des informations confidentielles avec le comité du risque systémique. Même si cela n'est pas absolument nécessaire, l'article 60 du projet de loi n° 6660 prévoit une modification de la loi organique de la CSSF selon laquelle le secret professionnel de la CSSF ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par son secret professionnel. Cette disposition rappelle la possibilité de transmission d'informations prévue dans le présent projet de loi et a pour objectif de faciliter la lecture des lois sectorielles afin d'y voir énumérés, en un seul et même endroit, l'ensemble des cas où la levée du secret professionnel est autorisée. Il sera procédé de même, par le biais d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 6456, à l'égard du Commissariat aux Assurances.

Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat quant à l'extension des hypothèses selon lesquelles les informations confidentielles en question peuvent être échangées, il est précisé dans un nouveau paragraphe 4 de l'article 5 ancien (article 8 nouveau) que les informations en question ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de ses missions (prévues dans le projet de loi).

La confidentialité au sein du comité est assurée par l'ancien article 3, paragraphe 14 du projet de loi, transféré au présent article (article 8 paragraphe 5 nouveau).

Le Conseil d'Etat finit par remarquer que s'il ne devait pas recevoir les apaisements nécessaires sur l'ensemble de ces questions qui se posent par rapport à plusieurs dispositions du texte sous avis, à savoir la délimitation de la sphère du secret partagé, la circonspection en matière de publicité, et la proportionnalité des interventions potentielles par rapport aux droits légitimes des acteurs concernés, il se verrait obligé, sur base de considérations impérieuses de sécurité juridique, de réserver la dispense du second vote constitutionnel.

Cette remarque du Conseil d'Etat concerne 3 points:

- la délimitation de la sphère du secret partagé, ce point a été abordé ci-avant sous l'„article 5 ancien (article 8 nouveau)“;
- la circonspection en matière de publicité, ce point a été abordé sous l'„article 3“; et
- la proportionnalité des interventions potentielles par rapport aux droits légitimes des acteurs concernés: ce point a été abordé sous l'„article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Article 6 ancien (article 9 nouveau)

Le Conseil d'Etat note une certaine disparité entre le texte du projet et le commentaire des articles. D'après ce dernier, le texte rendrait les membres du comité „responsables“ devant le Gouvernement en conseil et la Chambre des Députés.

La Commission des Finances et du Budget constate que l'article 6 ancien (article 9 nouveau) répond à la sous-recommandation D.3 du CERS (CERS/2011/3) qui dispose que les autorités macroprudentielles doivent être ultimement responsables devant le Parlement national. Comme mentionné dans le commentaire des articles, le texte anglais de ladite recommandation utilise le terme „accountable“. Dans le contexte de l'article 6 ancien (article 9 nouveau), il faudra donc interpréter le terme „responsable“ en recourant au sens étymologique du terme anglais dont il est la traduction, i.e. au sens de „rendre des comptes“. C'est d'ailleurs ce que le comité fait en vertu de cet article, il explique ses activités à la Chambre des Députés. Comme mentionné ci-dessus, les personnes siégeant au comité y représentent les autorités dont ils font partie/sont à la tête et n'y siègent pas en capacité personnelle. Elles ne sauraient dès lors devenir des acteurs politiques qui seraient contraints, le cas échéant, de démissionner.

Quant à la rédaction de l'article, la Commission des Finances et du Budget décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat.

*

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances, avec prière de transmettre les amendements à la Chambre de Commerce et à Monsieur Fernand Etgen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Art. 1. (1) Il est institué un comité du risque systémique (ci-après „comité“) ayant pour mission de coordonner la mise en œuvre, par les autorités représentées au comité, de la politique macroprudentielle dont l'objectif ultime est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, notamment en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation des risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

(2) Le comité est institué, conformément à la ~~recommandation CERS/2011/3 du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011~~, recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3), sous la forme d'un collège qui contribue à une coopération adéquate entre les autorités investies des compétences respectives dans le domaine de la surveillance micro- et macroprudentielle.

La coordination de la mise en œuvre de la politique macroprudentielle par le comité s'effectue sans préjudice des compétences propres dont dispose, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Banque centrale européenne (ci-après „BCE“) et la Banque centrale du Luxembourg (ci-après „BCL“) en tant que membre du Système européen des banques centrales et de l'Eurosystème ainsi qu'en vertu de sa loi organique.

(3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, **servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle**, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macroprudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires.

(4) Le comité évalue périodiquement le caractère approprié des objectifs intermédiaires ainsi que l'efficacité et l'efficience des instruments macroprudentiels choisis au regard de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier national et international, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants.

Art. 2. Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités ~~que ses membres représentent~~, le comité:

- a) identifie, évalue et fait un suivi des risques pour la stabilité financière visant à prévenir ou atténuer ces risques, notamment sur base de la situation économique, de la situation du secteur financier et

des marchés financiers réalisées par les autorités représentées au comité ou par des enceintes financières internationales et en tenant compte des décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents;

- b) détermine sur base des analyses réalisées par les autorités représentées au comité, les acteurs financiers et les infrastructures de marché du secteur financier ou leurs activités, qui constituent ou sont susceptibles de constituer un risque systémique pour le Luxembourg;
- c) est habilité à émettre tout avis qu'il estime utile et nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires et, le cas échéant, à rendre ces avis publics;
- d) est habilité à émettre des alertes lorsque les risques pour la stabilité financière sont jugés importants et, le cas échéant, à rendre ces alertes publiques;
- e) est habilité à formuler des recommandations relatives aux mesures correctrices à prendre pour faire face aux risques identifiés, y compris des recommandations relatives aux instruments macroprudentiels à utiliser pour réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires, et, le cas échéant, à rendre ces recommandations publiques;
- f) évalue et fait le suivi des réponses que les destinataires ont réservé aux avis, alertes et recommandations du comité;
- g) contribue à renforcer la coopération et l'échange d'informations, en situation normale et en situation de crise, entre les autorités représentées au comité;
- h) coopère et échange des informations avec le CERS et avec d'autres autorités macroprudentielles étrangères dans les limites, sous les conditions et suivant les modalités définies dans le droit de l'Union et invite le directeur général de la BCL, en tant que membre votant du CERS, à informer le CERS de tout ajustement significatif apporté à la politique macroprudentielle en application de l'article 1er, paragraphe (4) et des raisons qui ont motivé cet ajustement;
- i) veille sur la suite à donner aux recommandations du CERS et l'informe des mesures prises aux fins de faire face aux risques systémiques identifiés au Luxembourg suivant les modalités définies par le droit de l'Union.

Dans l'accomplissement de sa mission, le comité respecte les objectifs de stabilité financière au sein de l'Union européenne.

Art. 3. (1) Le comité est composé de quatre membres effectifs, à savoir:

- le **Gouvernement, représenté par le** membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- **la BCL, représentée par son** directeur général de la BCL,
- **la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“), représentée par son** directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“),
- le **Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“), représenté par son** directeur du Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“).

(2) Chaque membre effectif du comité désigne un membre **représentant** suppléant qui peut accompagner le membre effectif **représentant** aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(74) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre effectif désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité.

Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(155) Les membres du comité, **les représentants des membres du comité et les représentants** et leurs suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(166) Les **représentants des** membres du comité et ~~leurs~~ **représentants** suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

Art. 4. (41) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins **deux** ~~trois membres effectifs~~ **représentants** sont présents et que le ~~quatrième membre~~ **les deux autres représentants** s'est ~~se sont~~ fait remplacer par son ~~leurs~~ suppléants.

(82) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les **représentants des** membres ~~effectifs~~ du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(123) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux **des représentants** de ses membres ~~effectifs~~.

(134) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

Art. 5. (51) Les **représentants** membres ~~effectifs~~ disposent d'un droit de vote. Les **membres représentants** suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un ~~membre effectif~~ **représentant**, ils exercent son droit de vote.

(62) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(93) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions **à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite** ~~si au moins trois de ses membres effectifs sont présents.~~

(114) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité **des représentants** de ses membres ~~effectifs~~.

Art. 6. (140) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des **personnes du monde** ~~représentants de la vie économique,~~ du secteur financier et **des d'acteurs du secteur financier** ~~financiers~~ ou **des d'infrastructures de marché** du secteur financier ~~individuels~~ à la condition qu'ils n'aient pas de conflits d'intérêts avec le sujet à l'ordre du jour.

(172) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflits d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi.

Art. 4. 7. (1) Les destinataires des avis, alertes et recommandations émises par le comité sont le Gouvernement, la CSSF, le CAA, et la BCL pour ses missions de surveillance de la liquidité et de surveillance des systèmes, conformément à sa loi organique, ainsi que tout ou partie du secteur financier, y compris les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement, les infrastructures de marché, susceptibles, collectivement ou individuellement, de porter atteinte à la stabilité financière du système financier ou à l'une de ses composantes.

(2) ~~Le comité décide, au cas par cas, de rendre publics~~ Les avis, alertes et recommandations qu'il émet **sont rendus publics, en temps utile, si cela contribue à la réalisation des objectifs du comité.**

(3) Les destinataires des avis, alertes et recommandations informent le comité des suites qu'ils ont donné à ces avis, alertes ou recommandations et fournissent une justification adéquate en cas d'inaction suite à une recommandation.

Art. 5. 8. (1) Les membres du comité communiquent, de leur propre initiative, dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national, au comité toutes les informations qu'ils estiment utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission du comité.

(2) Le comité est habilité à demander aux autorités représentées au comité ainsi qu'à tout autre organisme national de lui communiquer toutes les informations économiques et financières utiles et

nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris des données macroéconomiques et des informations prudentielles relatives à des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les organismes nationaux destinataires de ces demandes d'informations sont tenus de fournir les informations au comité dans le délai imparti dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national.

(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des membres du comité du risque systémique et des autres organismes nationaux visés à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par leur secret professionnel respectif.

(4) Les informations visées aux paragraphes 1 et 2 ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions.

(14 5) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les **représentants** des membres du comité, les **représentants** suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Art. 6. 9. Le comité tient une réunion par an avec la Commission des Finances de la Chambre des Députés et communique le second mois de chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Il publie une version abrégée de ce rapport.

Au cours du premier trimestre de l'année civile, le comité communique au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport sur ses activités de l'année écoulée. Sur demande de la Chambre, le comité présente le rapport à la commission compétente de la Chambre. Une version abrégée du rapport est publiée par le comité.

Art. 10. La loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est modifiée par l'insertion d'un nouveau titre „Responsabilité civile“ et d'une nouvelle disposition libellée comme suit:

„Responsabilité civile

Art. 34-1. La Banque centrale exerce ses missions dans l'intérêt public. Pour que la responsabilité civile de la Banque centrale puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage subi a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement des missions de service public de la Banque centrale.“

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6653/05

N° 6653⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**portant création d'un comité du risque systémique et
modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au
statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg**

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

(10.3.2015)

Par dépêche du 6 février 2015, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État de sept amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des finances et du budget lors de sa réunion du 29 janvier 2015.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire, un texte coordonné reprenant les amendements parlementaires proposés ainsi que les prises de position développées par la commission parlementaire.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Dans son avis du 20 mai 2014, le Conseil d'État avait émis un certain nombre de critiques par rapport à plusieurs aspects concernant le fonctionnement du nouveau comité du risque systémique. Tant l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État que, d'une manière plus générale, ses observations ne visaient pourtant pas la création même du comité, mais avaient pour seul objectif d'attirer l'attention sur une série d'incompatibilités avec les rouages du système juridique luxembourgeois. Il s'agissait d'éviter que les personnes siégeant au comité respectivement les institutions qu'elles représentent encourent des risques du fait que les tâches qu'elles peuvent ou doivent assumer, vu leur rôle dans le comité, ne les mettent quasi inévitablement en porte-à-faux avec des dispositions d'ordre public de notre système juridique national. Il s'agissait aussi d'éviter que les mesures et actions prises par le nouveau comité soient sans véritable portée pour ne pas s'accorder avec l'ordonnement des compétences qui gouvernent la place financière de Luxembourg.

Le Conseil d'État apprécie d'autant plus que les amendements élaborés par la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés prennent soin de répondre un à un et de façon approfondie aux soucis qu'il a exprimés. Il est bien conscient de ce que les mécanismes prévus par le nouvel environnement de supervision prudentielle du secteur financier au niveau européen sont à la fois contraignants pour les États destinataires et pas toujours en accord avec les traditions nationales respectives. Force est dans ce cas de trouver une voie qui permet aux acteurs nationaux d'adopter des comportements conformes aux exigences supranationales tout en respectant les exigences de leur système juridique national. D'une manière générale, si le Conseil d'État n'a pas été suivi sur tous les points soulevés dans son avis précité, il voit cependant apaisées ses craintes les plus fondamentales, de sorte qu'il n'y a plus lieu de réserver la dispense du second vote constitutionnel. Quant à d'autres points, le Conseil d'État note que les auteurs des amendements se sont auto-appliqués le principe du „*comply or explain*“.

Le Conseil d'État a bien pris acte des explications fort utiles fournies par la Commission des finances et du budget sous forme de „prises de position“ à la suite du texte des amendements. Il peut dès lors se limiter à l'examen des amendements proprement dits.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

Le Conseil d'État marque son accord sur cet amendement dans la mesure où il tient compte de la demande formulée dans son avis du 20 mai 2014 précité de voir préciser la notion d'„objectifs intermédiaires“ que le comité est censé poursuivre.

Amendements 3 et 4

Ces deux amendements tiennent notamment compte de la suggestion du Conseil d'État de désigner formellement comme membres du comité du risque systémique les autorités, et non les personnes physiques qui les représentent. L'amendement 4 met également fin aux incertitudes quant aux règles de quorum et de majorité dans le fonctionnement du comité. Le Conseil d'État donne dès lors son accord sur les modifications en question.

Par ailleurs, à l'amendement 4, et plus précisément à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1er, une erreur matérielle s'est glissée, les termes „secteur financier“ y figurant à deux reprises. Cette même observation vaut également pour le texte coordonné, même si le Conseil d'État n'est en principe pas appelé à se prononcer sur celui-ci.

Amendement 5

Le Conseil d'État s'était montré très réticent face à une publicité étendue des documents élaborés par le comité. Les auteurs du projet décrivent dans leurs „prises de position“ la nécessité, face aux exigences européennes, d'accorder une publicité raisonnable à ces documents. Le Conseil d'État peut dès lors s'accommoder d'une publicité encadrée par les critères de finalité et de choix du moment approprié tels qu'ils résultent de l'amendement.

Amendement 6

Cet amendement répond au souci le plus fondamental exprimé par le Conseil d'État dans son avis précité, à savoir celui de la sphère du secret professionnel. Afin d'éviter que les membres du comité ou leurs représentants n'encourent les sanctions liées à la violation du secret professionnel qui existe pour chacun individuellement sans que pour autant un secret partagé en découle, il convient de créer cette sphère de partage collectif. C'est ce que l'amendement 6 vise à réaliser. Les auteurs ont choisi la voie négative („ne fait pas obstacle à“), mais les dispositions sont assez claires pour apaiser les craintes du Conseil d'État, d'autant plus que le paragraphe 4 nouveau de l'article 8 nouveau introduit aussi une restriction à la finalité du partage du secret.

Si le Conseil d'État partage ainsi l'orientation des auteurs de l'amendement, il convient de tenir compte du fait que les membres du comité ne sont, suite aux amendements, plus les représentants personnes physiques qui y siègent, mais bien les autorités dont elles émanent. Or, le secret professionnel doit en l'occurrence protéger les représentants personnes physiques, d'autant plus que dans les lois organiques respectives, ce sont des personnes physiques qui sont visées par l'obligation au secret professionnel. Par ailleurs, les personnes „invitées“ au titre de l'article 6, paragraphe 1er, doivent bénéficier de la même protection. Le paragraphe 3 se lira dès lors comme suit:

„(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des représentants des membres du comité du risque systémique et, le cas échéant, des personnes invitées dans les conditions du paragraphe 1er, ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par le secret des personnes concernées.“

Amendement 7

L'amendement 7 modifie la loi organique de la Banque centrale du Luxembourg en introduisant un article comparable à ceux qui figurent dans les lois organiques de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) (article 20, paragraphe 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998) et du Commissariat aux assurances (article 24, alinéa 3 de la loi modifiée du 6 décembre 1991).

Si cette précision est certes utile bien au-delà du contexte du projet de loi sous avis, elle ne répond pourtant que partiellement aux interrogations du Conseil d'État en matière de responsabilité du comité, de ses membres ou représentants de membres. Les réponses à ses interrogations figurent dans la prise de position, et le Conseil d'État en prend acte.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 mars 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6653/06

N° 6653⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**portant création d'un comité du risque systémique et
modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au
statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(13.3.2015)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président-Rapporteur; MM. Guy ARENDT, Alex BODRY, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Marc SPAUTZ, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 6653 a été déposé par le Ministre des Finances le 28 février 2014.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles du projet de loi aussi bien qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce date du 2 avril 2014.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 20 mai 2014.

En date du 26 juin 2014, la Banque centrale européenne (BCE) a rendu son avis par rapport au projet de loi.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 11 novembre 2014, Monsieur Eugène Berger a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique.

La COFIBU a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 22 janvier 2015. Le 23 janvier 2015, elle a eu un échange de vues avec le Ministre des Finances, des représentants de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), de la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF) et du Commissariat aux assurances.

Le 29 janvier 2015, la COFIBU a adopté une série d'amendements au texte du projet de loi.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 10 mars 2015.

La COFIBU a adopté le projet de rapport au cours de la réunion du 13 mars 2015.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a comme objet la mise en place d'un comité du risque systémique, autorité macroprudentielle nationale. Il implémente ainsi deux recommandations du Comité européen du risque systémique („CERS“) qui visent à renforcer les dispositifs de surveillance financière de nature systémique. Un bref historique de la crise financière souligne l'importance de la création d'un tel cadre institutionnel.

Les causes de la crise financière

Une fois que l'envergure des conséquences de la crise financière de 2008 devenait de plus en plus apparente, la Commission européenne a ordonné une étude concernant les causes des événements. Le 25 février 2009, le groupe de travail de haut niveau sur la supervision financière en Europe, présidé par Jacques de Larosière, a mis l'accent sur la dimension globale de la crise. Apparus initialement aux Etats-Unis, ses effets ont rapidement atteint l'échelon mondial et ont impliqué des préjudices économiques d'une ampleur majeure. Même si des prêts hypothécaires non réglementés ou trop peu réglementés aux Etats-Unis („subprime mortgages“) ont été au centre des problèmes, la contagion a été facilitée par une série de faiblesses systémiques. Il est vrai que „(...) *des taux d'intérêt exceptionnellement faibles combinés à une concurrence féroce ont amené la plupart des intervenants sur le marché – banques et investisseurs – à rechercher des rendements plus élevés, par une augmentation de l'effet de levier ou par des investissements dans des produits financiers plus risqués. Des risques plus grands ont été pris, mais leur coût n'a pas été correctement calculé, comme le montrent les différentiels („spreads“) très faibles.*“ C'est donc une évaluation trop laxiste des risques de la part des acteurs, dissimulée par la nature complexe des produits financiers mis en place, qui a amené le système financier à une vulnérabilité progressivement plus élevée. Une fois que des doutes ont émergé par rapport à la solvabilité de certains acteurs, un effondrement de la confiance a déclenché une crise systémique.

Et le rapport de souligner qu'on „*a accordé trop d'attention à chaque entreprise individuelle, et trop peu à l'incidence de l'évolution générale sur des secteurs ou des marchés entiers*“. En outre, il est marqué que trop souvent les autorités nationales ne disposaient pas d'informations détaillées sur les produits financiers et sur l'ampleur de leur usage, de sorte qu'elles n'ont pas été en mesure de pratiquer une surveillance systémique. En effet, ce contrôle s'est le plus souvent réduit à une approche microprudentielle, les autorités de surveillance s'attachant à examiner la solidité financière, la solvabilité et les risques encourus par des établissements ou groupes bancaires individuels, négligeant les dynamiques entre les établissements de crédit, voire entre les établissements de crédit et le système financier en général. C'est aussi dans cette ligne de pensée que les auteurs suggèrent la mise en place au niveau européen d'un nouvel organisme, dénommé „Conseil européen du risque systémique“ (recommandation 16).

Un changement de paradigme: le Comité européen du risque systémique (CERS)

En 2010, un tel „Comité européen du risque systémique“ (CERS) a vu le jour avec comme mission d'assumer la „*surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union, dans le but de contribuer à la prévention ou à l'atténuation des risques systémiques pour la stabilité financière de l'Union*“.¹ Par la suite, cet organe émet plusieurs avis, parmi lesquels deux ayant trait au projet de loi sous rubrique.

- La recommandation CERS/2011/3, émise le 22 décembre 2011 et concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales, a invité les Etats membres à désigner une autorité chargée de la conduite de la politique macroprudentielle, dont les compétences sont attribuées soit à une institution, soit à un collège composé de plusieurs autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, dans ce contexte une attention particulière est à porter au rôle à jouer par la banque centrale nationale. Des mécanismes de coopération entre les autorités compétentes sont à mettre en place, ainsi qu'un échange d'informations au niveau transfrontalier, notamment en informant le CERS des mesures prises.
- La recommandation CERS/2013/1, émise le 4 avril 2013 et concernant les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle, a précisé des instruments macroprudentiels à utiliser afin de maintenir la stabilité du système financier dans son entièreté. Cette fin devrait être atteinte par la fixation et la poursuite d'objectifs intermédiaires tels que par exemple:
 - a) *atténuer et prévenir une expansion du crédit et un effet de levier excessifs;*
 - b) *atténuer et prévenir une asymétrie d'échéances et une illiquidité de marché excessives;*
 - c) *limiter la concentration des expositions directes et indirectes;*

¹ règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique

- d) limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral;
 e) renforcer la résilience des infrastructures financières.

Les autorités macroprudentielles nationales sont ainsi invitées à définir une stratégie politique créant un cadre solide pour l'utilisation des instruments macroprudentiels sous leur contrôle direct ou indirect et visant à contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, i.e. à l'objectif ultime poursuivi par les autorités macroprudentielles.

De manière générale, un changement de paradigme s'est opéré dans la mesure où désormais le centre de gravité de l'architecture institutionnelle qui gouverne la surveillance du secteur financier, tant micro-que macroprudentielle, ne se trouve plus au niveau national, mais au niveau européen. Cette évolution s'est produite via la mise en place début 2011 du système européen de surveillance financière (SESF) et plus récemment avec l'avènement de l'Union bancaire, dont le premier pilier, i.e. le mécanisme de surveillance unique est pleinement opérationnel depuis le 4 novembre 2014. En ce qui est de la surveillance des banques et de la surveillance macroprudentielle de manière plus générale, c'est désormais la BCE, et par extension le CERS, qui en est au centre.

Une des conséquences de cette nouvelle architecture résulte dans le degré d'harmonisation en matière de surveillance prudentielle. Celle-ci continuera à être considérablement renforcé: d'ores et déjà des centaines de pages de règlements européens qui sont d'application directe et qui concrétisent notamment l'objectif de mettre en place un „single rule book“ au niveau européen en témoignent. La marge de manœuvre au niveau national pour la transposition du restant des directives et des recommandations a ainsi été réduite de manière significative.

Un comité du risque systémique pour le Luxembourg

Le projet de loi sous rubrique propose de suivre les deux recommandations susmentionnées du CERS et de mettre en place au Luxembourg un comité, appelé comité du risque systémique, composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Il s'agit en l'occurrence

- du Ministère des Finances,
- de la Banque centrale du Luxembourg (BCL),
- de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et
- du Commissariat aux assurances.

Il est à préciser que la composition et la gouvernance du comité du risque systémique, telles que prévues par le projet de loi, sont le fruit d'une étroite concertation entre toutes les autorités qui seront membres du comité et tirent d'ores et déjà les leçons des modifications législatives récentes introduites par d'autres Etats membres de l'Union européenne, qui certifient que le modèle préconisé est à la hauteur des recommandations. Elle s'inspire des modèles de surveillance macroprudentielle mis en place dans certains de nos pays voisins, notamment l'Allemagne, en veillant aux particularités du Luxembourg et de son secteur financier.

Le comité a pour mission de coordonner la mise en œuvre de la politique macroprudentielle. Il est donc appelé à renforcer la résilience du système financier en diminuant l'accumulation de risques systémiques et à contribuer ainsi à assurer une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. *In fine*, il contribue au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble; son mandat couvre l'ensemble du système financier luxembourgeois. Pour de plus amples détails techniques, il est renvoyé au texte du projet de loi.

*

3. LES AVIS

Dans son avis du 2 avril 2014, la Chambre de commerce accueille favorablement le texte du projet de loi sous avis et précise qu'elle estime que toutes les recommandations du CERS sont satisfaites.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 20 mai 2014, formule une série d'observations. Pour le détail de ces remarques, il est renvoyé au commentaire des articles.

La Banque centrale européenne (BCE) émet son avis par rapport au projet de loi le 26 juin 2014. Elle y conseille vivement au législateur luxembourgeois de revoir de manière approfondie le projet de

loi sous rubrique afin de renforcer l'effectivité générale du cadre institutionnel pour la politique macroprudentielle au Luxembourg. A cette fin, la BCE recommande fortement de revoir le rôle de la BCL en matière de politique macroprudentielle, les pouvoirs dont sont dotés le comité et ses membres ainsi que les modalités de vote et de publication et la clarté générale du texte quant au rôle du comité.

L'avis de la BCE est difficile à concilier avec l'avis du Conseil d'Etat sur des points fondamentaux, notamment ceux menant le Conseil d'Etat à mettre en question la dispense du second vote constitutionnel. Dans son avis, la BCE conclut: „*La BCE conseille au législateur luxembourgeois d'exercer la plus grande prudence eu égard à ces recommandations [du Conseil d'Etat], qui affaibliraient indûment le cadre de la politique macroprudentielle adopté, résultant entre autres, en un retour inadéquat vers la politique microprudentielle.*“.

Le projet de loi paraît équilibré, se situant à mi-chemin entre l'avis de la BCE et celui du Conseil d'Etat. En effet, le projet de loi confère un rôle clé à la BCL qui assure le secrétariat du comité. Le secrétariat émettra les documents sur la base desquels le comité travaillera et se trouve sous l'autorité hiérarchique du directeur général de la BCL. Ce dernier sera en outre amené à présider le comité au cas où le membre du gouvernement serait empêché. Les modalités de décision assurent qu'aucune décision ne pourra être prise contre l'avis de la BCL. La question des pouvoirs (coercitifs ou non) du comité est également abordée par le Conseil d'Etat et est discutée plus amplement sous „article 4“. Les modalités de prise de décision reflètent le modèle allemand et constituent un équilibre institutionnel délicat qui tient compte de l'organisation de la surveillance du secteur financier au Luxembourg et qu'il est suggéré de ne pas modifier. Il est par contre suggéré de clarifier les modalités de publication (cf. infra sous „article 3“). Le rôle et les missions du comité sont, quant à eux, clairement définis par les articles 1er et 2 du projet de loi. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles.

Dans son avis complémentaire du 10 mars 2015, le Conseil d'Etat voit apaisées ses craintes les plus fondamentales, de sorte qu'il note qu'il n'y a plus lieu de réserver la dispense du second vote constitutionnel. Il formule en outre deux suggestions spécifiques visant à améliorer la clarté du texte voire à spécifier une disposition.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Par le biais d'un amendement (**amendement 1**), la Commission des Finances et du Budget a proposé de compléter l'intitulé du projet de loi en ajoutant les mots „et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg“.

Cette modification est devenue nécessaire suite à l'amendement 7 qui ajoute un article 10 au projet de loi qui modifie la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à l'égard de cette modification.

Article 1

Il est proposé de mettre en place au Luxembourg un comité composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier au Luxembourg et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Le comité est l'autorité macroprudentielle au Luxembourg. Il permet de coordonner l'action des autorités représentées au comité dans leurs domaines de compétence respectifs. Il ne porte pas atteinte aux compétences propres de ces autorités, ni à leur indépendance.

La mise en oeuvre de la politique macroprudentielle est à charge des autorités impliquées dans la surveillance des acteurs et des infrastructures de marché du secteur financier, en l'occurrence la CSSF, le CAA et la BCL pour ce qui est de la surveillance de la situation générale de la liquidité des marchés, ainsi que de l'évaluation des opérateurs de marché à cet égard et l'*oversight* des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres ainsi que de la sécurité des instruments de paiement, conformément aux articles 2.5 et 27.3 de la loi organique de la BCL.

A cet effet, le comité émet des avis, alertes et recommandations dont les destinataires sont les autorités représentées au comité ou tout ou partie du système financier, y compris des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les avis, alertes et recommandations qui concernent tout ou partie du système financier sont adressés aux autorités représentées au comité qui sont chargées de les appliquer aux personnes ou entités visées soumises à leur surveillance. Le comité décide au cas par cas de la publication des avis, alertes et recommandations.

Les destinataires mettent en oeuvre les avis, alertes et recommandations du comité, qui leur sont adressés et communiquent au comité les mesures prises à cet effet ou fournissent au comité une justification adéquate s'ils ne les ont pas mis en oeuvre ou ne les ont mis en oeuvre que partiellement („comply-or-explain“).

Le paragraphe 3 fait référence aux objectifs intermédiaires. Les objectifs intermédiaires servent de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, qui est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en atténuant l'accumulation de risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Le libellé des paragraphes 1 et 3 s'inspire étroitement du texte des recommandations CERS/2011/3 et CERS/2013/1. En conformité avec cette dernière recommandation, le comité est habilité à définir et à poursuivre, en fonction des défaillances de marché et des caractéristiques structurelles particulières du Luxembourg et/ou du système financier de l'Union, des objectifs intermédiaires de politique macroprudentielle.

Le comité tient compte des objectifs intermédiaires servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il est habilité à recommander l'utilisation de tout instrument macroprudentiel aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires. Le choix du comité sera dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macroprudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle et tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg.

Le paragraphe 3 confère dès lors au comité le pouvoir de choisir les instruments macroprudentiels à utiliser pour réaliser les objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il appartiendra aux autorités représentées dans le comité de mettre en oeuvre le choix du comité du risque systémique. Le choix du comité tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier luxembourgeois et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg. Le comité pourra s'inspirer utilement du tableau 1 et de l'annexe figurant dans la recommandation CERS/2013/1, qui propose pour chaque objectif intermédiaire une série d'instruments macroprudentiels susceptibles d'être utilisés. La liste des instruments macroprudentiels mentionnés dans le tableau 1 n'est pas exhaustive de sorte que le comité pourra décider d'avoir recours à d'autres instruments tels que les ratios prêt/valeur et prêt/revenu. Le choix du comité devra être dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macroprudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle.

Le paragraphe 4 enjoint le comité d'évaluer périodiquement si sa démarche est appropriée au regard de l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier luxembourgeois, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants et, le cas échéant, de procéder à des ajustements des objectifs intermédiaires poursuivis ou des instruments macroprudentiels choisis. A cet effet, le comité devra se doter d'une méthodologie fondée sur des indicateurs adéquats pour surveiller l'apparition de risques systémiques et pour guider ses décisions relatives à l'utilisation, la désactivation ou le calibrage d'instruments macroprudentiels.

A titre purement formel, le Conseil d'Etat suggère de remplacer, au paragraphe 2, les tirets par des virgules et de citer la recommandation à laquelle il est fait référence de manière complète pour écrire „recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3)“.

La Commission des Finances et du Budget suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Quant au fond, tout en étant conscient que le terme figure dans la recommandation précitée, le Conseil d'Etat propose de supprimer le mot „ultime“ au paragraphe 1er, troisième ligne. La mission a

un objectif, sans besoin de précision métaphysique, d'autant plus que le but recherché par le projet sous avis se veut être concret.

Or, la future loi sera scrutée de près par les institutions européennes pour en évaluer la conformité aux recommandations du CERS. Etant donné que le mot „ultime“ figure, comme le Conseil d'Etat le constate d'ailleurs lui-même, dans les recommandations précitées et qu'il sert afin de faire la distinction entre cet objectif „ultime“ et les objectifs dits „intermédiaires“ de la politique macroprudentielle, selon une terminologie définie par le CERS, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas supprimer le mot en question et de ne pas modifier le projet de loi sur ce point.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat recommande de remplacer la notion de „vulnérabilités“ par „exigences spécifiques“ du système financier national. En effet, ce qui est une faiblesse dans telle circonstance peut se révéler être une force dans telle autre, et vice versa. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat préférerait une notion objective.

Pour que la politique macroprudentielle et les mesures macroprudentielles qui en découlent (le cas échéant), soient efficaces et efficaces, il faut qu'elles soient alignées avec le cycle économique et qu'elles tiennent compte des vulnérabilités, i.e. des points sensibles, du système financier national. Ce sont justement ces points sensibles qu'il s'agit de contrebalancer par des mesures prudentielles afin d'empêcher la réalisation des risques systémiques qui pourraient en découler. Dans ce contexte il ne serait pas approprié de parler d' „exigences spécifiques“, mais c'est bien de „vulnérabilités“ pouvant mener à la matérialisation de risques qu'il s'agit. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors d'en rester au texte du projet de loi.

Le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles traite assez extensivement des „objectifs intermédiaires“, mais estime qu'il convient de définir la notion tant soit peu dans le texte même du projet, alors qu'il s'agit d'un terme jusqu'ici non utilisé dans le droit financier luxembourgeois, pour autant que le Conseil d'Etat sache.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de reprendre une partie des explications figurant dans le commentaire de l'article dans le texte même du projet de loi. Le concept d' „objectif intermédiaire“ provient des recommandations du CERS et il est suggéré de se limiter à le décrire en ayant recours au langage utilisé dans les recommandations du CERS (notamment la sous-recommandation A.1. de la recommandation 2013/1) et de ne pas le définir de manière restrictive afin de ne pas courir le risque de restreindre excessivement le comité du risque systémique par rapport aux textes européens qui influenceront, voire détermineront, son futur travail (**amendement 2**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord sur cet amendement dans la mesure où il tient compte de la demande formulée dans son avis du 20 mai 2014 précité de voir préciser la notion d' „objectifs intermédiaires“ que le comité est censé poursuivre.

Selon l'avis du Conseil d'Etat, le commentaire des articles donne des explications fort utiles sur les destinataires potentiels des recommandations (et autres) du comité. Il revient plus amplement sur ce point à l'endroit de l'article 4 ancien (article 7 nouveau).

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Article 2

Cet article énumère les tâches que le comité est appelé à exercer aux fins de l'accomplissement de sa mission. Le comité national exerce des tâches similaires à celles exercées par le Comité européen du risque systémique, promeut la coopération entre les autorités nationales représentées au comité et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière et assure l'échange d'informations et la coopération sur une base transfrontalière tant avec le Comité européen du risque systémique qu'avec les autorités macroprudentielles étrangères.

L'article 2 met en oeuvre tant la recommandation C de la recommandation CERS/2011/3 que la recommandation CERS/2013/1.

A noter qu'aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de dire expressément dans le texte qui sont les destinataires des différents documents par voie desquels le comité se prononce.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Le Conseil d'Etat note que les compétences énoncées dans le texte sont avant tout „émettrices“, c'est-à-dire que le comité identifie, évalue, fait des suivis, émet, formule, détermine, veille et échange à l'adresse d'autres acteurs. Or, il y a bien sûr aussi des sources d'information. Dans la mesure où celles-ci proviennent sans doute prioritairement des membres composant le comité (au sens propre des personnes physiques, mais au sens indirect les autorités qu'elles représentent), elles sont le cas échéant soumises à la confidentialité et au secret professionnel. Certes, l'article 3, paragraphe 14 ancien (article 8 paragraphe 5 nouveau) du projet fait référence à l'article 458 du Code pénal pour y soumettre les membres du comité dans l'exercice de leurs fonctions et pour ce qui est du secret des délibérations des réunions du comité, mais il conviendrait de compléter également l'article 2 par le constat exprès que le comité du risque systémique ne peut travailler que sur des données macroprudentielles agrégées, et non sur des données individualisant tel acteur ou ses clients. En l'état actuel du texte, les membres effectifs violeraient d'ailleurs leur propre secret professionnel s'ils transmettaient au comité du risque systémique de telles données, alors que la seule référence à l'article 458 du Code pénal ne suffit pas pour étendre le cercle des confidents couverts de manière à en faire une sphère du secret partagé. Juridiquement, il n'y a aucune communauté de secret entre les différents types d'acteurs soumis à l'article 458 du Code pénal, ni entre la sage-femme et le banquier, ni entre une autorité microprudentielle et le comité du risque systémique.

Dès lors, de deux choses l'une: soit, il n'y a pas d'extension de la communauté de secret, et le nouveau comité se limitera au traitement de données agrégées, sachant que cela n'empêche pas de faire adresser un message à un acteur individuel via son autorité de surveillance compétente; soit le texte devrait prévoir expressément que le nouveau comité partage le secret professionnel des institutions que ses membres représentent. Le Conseil d'Etat déconseille cependant vivement cette seconde lecture, alors qu'elle donnerait en plus lieu à un échange de données via la structure faîtière entre les institutions représentées, échange qui n'est actuellement possible que dans des hypothèses très restrictives. Une telle extension devrait être prévue expressément par le texte.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 5 ancien (article 8 nouveau)“, dans le contexte duquel le Conseil d'Etat revient à la même problématique. La Commission des Finances et du Budget décide d'y introduire deux nouveaux paragraphes (**amendement 6**) clarifiant que le projet de loi procède en effet à une extension de la communauté du secret professionnel et n'empêche pas les autorités concernées de transmettre des données individuelles qui seraient utiles pour les travaux du comité, étant donné que les membres sont soumis au secret professionnel en vertu de l'article 3, paragraphe 14 ancien, (article 8, paragraphe 4 nouveau) du texte du projet de loi.

Pour l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire de l'article 8 nouveau.

Enfin, le Conseil d'Etat se heurte à une remarque qui figure au commentaire des articles. On y lit qu'„aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg“. Si le „système financier“ est défini, le „secteur financier“ n'est pas pour autant une notion juridique. En plus de tous les différents types de professionnels du secteur financier agréés, on peut y subsumer les avocats d'affaires, les experts comptables, les réviseurs, et une panoplie d'autres activités encore plus connexes. Si le Conseil d'Etat ne voit pas d'inconvénient à trouver ces notions dans le texte du projet de loi en tant que description de la source des informations destinées à alimenter les réflexions du comité, il ne faut par contre pas en déduire le champ de destination.

Etant donné que la remarque du Conseil d'Etat se réfère au commentaire des articles, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

A titre purement formel, le Conseil d'Etat observe qu'il convient de renvoyer au point h) à l'„article 1er, paragraphe 4“. Les paragraphes sont en effet référencés sans parenthèses.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

La phrase introductive de l'article 2 est modifiée (**amendement 3**) en concordance avec l'amendement 4 qui, en ligne avec l'avis du Conseil d'Etat, vise à clarifier que ce sont les autorités qui sont membres du comité.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que cet amendement tient notamment compte de sa suggestion de désigner formellement comme membres du comité du risque systémique

les autorités, et non les personnes physiques qui les représentent. Le Conseil d'Etat donne son accord sur la modification en question.

Article 3 ancien (articles 3 à 6 nouveaux)

L'article 3 initial régissait la composition, le fonctionnement et le processus décisionnel du comité.

Sont représentées au comité les autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, en l'occurrence le Ministère ayant dans ses attributions la place financière, la BCL, la CSSF et le CAA.

Le comité est présidé par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL en raison du rôle de premier plan qui est réservé aux banques centrales.

Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. En confiant au directeur général de la BCL la présidence du comité en cas d'absence du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et en confiant la préparation des réunions du comité à la BCL, le projet de loi met en œuvre les recommandations CERS qui prévoient un rôle de premier plan pour les banques centrales nationales dans la surveillance macroprudentielle. Le secrétariat du comité, qui est assuré par la BCL, est appelé plus particulièrement à rédiger les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

Le fait de confier la présidence du comité au Ministre ayant dans ses attributions la place financière n'est pas contraire à l'exigence de l'indépendance opérationnelle prévue par la recommandation E de la recommandation CERS/2011/13 dans la mesure où le secrétariat du comité sera assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général.

Le comité adopte ses avis, alertes et recommandations et rapports d'activités à l'unanimité des voix exprimées. Il décide en outre de leur publication à l'unanimité des voix exprimées. A l'instar de l'approche retenue dans les pays limitrophes, le projet de loi confère un droit de veto notamment au directeur général de la BCL, eu égard au rôle de premier plan („leading role“) que les recommandations CERS et le considérant 24 du Règlement (UE) n° 1092/2010 portant création du CERS confèrent aux banques centrales nationales au vu de leur expertise et de leurs responsabilités existantes en matière de stabilité financière.

Les modalités de vote proposées ont pour objet d'assurer que les membres du comité s'approprient les décisions. Cette approche présente l'avantage de responsabiliser les parties prenantes et de faciliter l'adhérence aux décisions prises. Les parties seront en effet davantage enclines à mettre en œuvre des décisions qu'elles auront soutenues. Ensuite, les membres du comité seront responsables („accountable“) devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les décisions prises par le comité. Il s'avérera délicat de rendre un membre du comité responsable pour une décision qu'il n'a pas soutenue.

Le comité se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin. Les délibérations du comité ne sont pas publiées compte tenu de la nature confidentielle et sensible des informations échangées. Le comité évalue, au cas par cas, s'il rend publics ses avis, alertes ou recommandations.

Bien que les membres du comité, leurs suppléants et les personnes assurant le secrétariat soient d'ores et déjà soumis au secret professionnel par les lois sectorielles qui leur sont applicables, il paraît utile d'établir explicitement dans la présente loi leur obligation au secret professionnel lorsqu'ils exercent une fonction au titre de la présente loi afin d'éviter toute insécurité juridique. Les autres personnes ayant participé aux réunions du comité sont également tenues au secret des délibérations.

L'article 3 initial protège en outre les membres du comité et leurs suppléants de poursuites judiciaires en dommages-intérêts, sauf en cas de dol ou de faute grave, conformément à la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

L'article 3 initial établit enfin que les membres du comité et leurs suppléants sont tenus d'agir dans l'intérêt général et de manière impartiale. Ils agissent de manière indépendante du point de vue opérationnel et ne doivent pas accepter, ni demander des instructions des organes politiques, ni de l'industrie financière. Rien n'empêche que les membres du comité et leurs suppléants expriment au comité des positions qui reflètent les vues des autorités qu'ils représentent.

Le comité peut solliciter un avis d'experts, sur une question en relation avec le domaine d'application de la présente loi, sous réserve qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêt.

Le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire. En vertu du principe d'indépendance des banques centrales nationales et de la prohibition du financement monétaire, la BCL ne peut pas financer les services étatiques; mais, en l'occurrence il ne semble nécessaire de prévoir des ressources particulières pour couvrir les charges de deux réunions par an. Quant au secrétariat, les charges liées à son fonctionnement seraient couvertes par une contribution administrative sous forme d'une mise à disposition d'un correspondant par toutes les autorités dont les membres effectifs du comité émanent. Il est entendu que les tâches du secrétariat n'englobent pas l'établissement d'analyses ou d'avis par les autorités représentées au comité, relatifs à leur domaine de compétence.

Le Conseil d'Etat relève encore une fois que le comité est certes composé de personnes physiques, mais que celles-ci représentent ès qualité leurs autorités d'envoi.

Les membres du comité sont les autorités d'envoi des personnes qui siègent au comité. Ces dernières représentent chacune son autorité d'envoi et ne siègent pas au comité à titre personnel.

La Commission des Finances et du Budget juge la remarque du Conseil d'Etat pertinente dans le sens où le texte du projet de loi pourrait bénéficier de plus de clarté sur ce point afin d'éviter toute ambiguïté. Elle suggère ainsi d'utiliser dans l'ensemble du texte le mot „membre“ pour se référer aux autorités, le mot „représentant“ pour se référer à la personne qui représente l'autorité normalement au sein du comité et les mots „représentant suppléant“ pour désigner la personne qui peut voter à la place du représentant lorsque ce dernier est empêché (**amendement 4**). La terminologie du paragraphe 10 ancien (article 6 paragraphe 1 nouveau) devra être alignée afin d'éviter des confusions étant donné que le terme „représentant“ y figure déjà ayant un autre sens. De même, un ajustement de la phrase introductive de l'article 2 est nécessaire (**amendement 3**).

Concernant les membres suppléants, il convient, selon le Conseil d'Etat, de clarifier, au paragraphe 2, si „en cas d'empêchement“ se rapporte uniquement à „remplacer“ ou aussi à „accompagner“. On croit en effet déduire du paragraphe 5 que les membres suppléants peuvent en toutes hypothèses assister („accompagner“) aux réunions, mais qu'ils votent uniquement en cas d'absence du membre effectif.

La Commission des Finances et du Budget est d'avis que les termes „en cas d'empêchement“ ne peuvent se rapporter qu'à „remplacer“. Quelle serait en effet la logique de dire que le membre suppléant accompagne le membre effectif si ce dernier est empêché? Si le membre effectif est empêché, il ne sera pas présent et ne pourra donc pas, par définition, être accompagné. La conclusion que le Conseil d'Etat tire du paragraphe 5 est dès lors correcte, les membres suppléants (représentants suppléants) peuvent toujours assister aux réunions du comité, ils ne voteront toutefois qu'en cas d'absence du membre effectif (représentant).

Afin d'éviter des situations d'impossibilité de réunion du comité, par exemple en cas de maladie ou d'empêchement simultanés de deux représentants, la Commission des Finances et du Budget décide de modifier l'ancien paragraphe 4 de l'article 3 (article 4 paragraphe 1er nouveau) dans le sens que le comité pourra se réunir lorsqu'au moins deux représentants (au lieu de trois) sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants (**amendement 4**).

Quant au paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau), il conviendra de veiller à ce que les publications respectent en tout état de cause le secret professionnel et la confidentialité des données personnelles, tout comme le secret des affaires. Par ailleurs, des publications malencontreuses pourraient causer un dommage de réputation non négligeable aux acteurs visés, voire à tout ou partie du secteur financier luxembourgeois. En l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité, ses membres porteraient personnellement de telles responsabilités. Le Conseil d'Etat ne peut dès lors qu'inviter à la plus grande circonspection et parcimonie en ce qui concerne ces publications.

Il en va d'ailleurs de même pour la publicité découlant de l'article 6 ancien (article 9 nouveau) de la loi en projet, de sorte que les mêmes observations s'y appliquent *mutatis mutandis*.

(cf. également avis du Conseil d'Etat sur articles 5 et 6 anciens (articles 8 et 9 nouveaux)

La Commission des Finances et du Budget constate que le projet de loi attache une grande importance à une politique de publication des plus prudentes. Ceci s'explique par les raisons invoquées par le Conseil d'Etat, i.e. la nature confidentielle des données en question et le dommage, notamment de réputation, qui pourrait résulter d'une publication non justifiée de telles données. La seconde raison, d'ailleurs autrement plus grave, est la menace pour la stabilité financière du secteur dans son ensemble,

voire de tout ou partie de l'économie réelle, qui pourrait résulter d'une politique de publication imprudente, qui pourrait notamment mener à des „self-fulfilling prophecies“. Toute publication devra être approuvée par le comité à l'unanimité des voix exprimées et sera par conséquent réfléchie et aura lieu en connaissance de cause.

Le paragraphe 6 fait écho aux sous-recommandations D.1 et D.2 du CERS (CERS/2011/3) qui exigent la transparence de la politique macroprudentielle et la publicité des décisions en temps utile, à moins que cela ne comporte des risques pour la stabilité financière. La recommandation en question ne prévoit donc qu'une possibilité très limitée pour ne pas rendre publiques des décisions. A noter que, comme les mesures macroprudentielles sont souvent de nature à avoir un effet anticyclique et qu'elles ne concernent en principe pas des entités individuelles, leur publication est généralement recommandée et le Luxembourg aurait du mal à défendre auprès du CERS une approche restrictive qui risquerait d'être jugée non conforme à la recommandation du CERS. En décidant de la publication d'un avis, d'une alerte ou d'une recommandation, le comité prendra bien entendu en compte les circonstances particulières et l'impact qu'une telle publication risque d'avoir sur la stabilité financière et sur la situation d'entités financières, en ligne avec la pratique actuelle des autorités composant le comité.

Un comité qui ne rendrait publique aucune décision ou activité serait d'ailleurs vite perçu par les acteurs du marché et par le public, plus généralement, comme une instance opaque, sujette au risque d'un biais conduisant à l'inaction. En effet, pareille approche peut être considérée comme peu alignée sur les bonnes pratiques en matière de gouvernance et de transparence préconisées par les instances européennes.

Une politique macroprudentielle transparente est d'ailleurs nécessaire afin d'assurer que toutes les parties prenantes comprennent, via les explications ainsi fournies, cette politique. C'est ce que la BCE note dans son avis sur le présent projet de loi, avant de conclure que: „La BCE recommande que cette disposition (article 3, paragraphe 6 (ancien) du projet de loi) soit modifiée afin de créer une plus grande transparence quant aux décisions de politique macroprudentielle, qui ne devraient pas être entièrement laissées à la discrétion des autorités“. La Commission des Finances et du Budget décide de reformuler l'article 4 ancien (article 7, paragraphe 2 nouveau), en consacrant le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics si leur publicité contribue à la réalisation des objectifs du comité (**amendement 5**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'était montré très réticent face à une publicité étendue des documents élaborés par le comité. La Commission des Finances et du Budget décrit dans ses „prises de position“ (doc. parl. n° 6653⁴) la nécessité, face aux exigences européennes, d'accorder une publicité raisonnable à ces documents. Le Conseil d'Etat peut dès lors s'accommoder d'une publicité encadrée par les critères de finalité et de choix du moment approprié tels qu'ils résultent de l'amendement.

A noter finalement que la responsabilité du comité, i.e. des autorités le composant, à l'exception de la BCL, est régie par les lois organiques des autorités concernées. La question de la responsabilité personnelle des personnes représentant ces autorités au comité est réglée par l'article 3, paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau) du projet de loi. Avec le remplacement des termes „membres effectifs“ par représentants, il est proposé d'adapter la rédaction de l'article 3, paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau) pour clarifier que les autorités sont également couvertes par cette disposition (**amendement 4**).

Pour remédier à la situation particulière de la BCL, il est suggéré de modifier la loi organique de la BCL afin d'y insérer une disposition similaire à celles applicables à la CSSF et au CAA et d'aligner l'intitulé du projet de loi en conséquence. (nouvel article 10 selon l'**amendement 7**)

Pour l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire de l'article 10 nouveau.

Au paragraphe 7 ancien (paragraphe 4 nouveau), le Conseil d'Etat s'interroge sur la plus-value du terme „hiérarchique“ à la première ligne, voire de toute cette référence à l'autorité du directeur général de la BCL. Comme le texte dit que le secrétariat est assuré par la BCL, cela est autosuffisant et permet à celle-ci d'exécuter cette tâche dans le respect de ses règles de hiérarchie et de fonctionnement internes.

La BCE note dans son avis sur le projet de loi: „En outre, la BCE considère que la proposition du Conseil d'Etat visant à éliminer toute mention du pouvoir hiérarchique du gouverneur à l'égard du secrétariat du comité n'est pas compatible avec l'indépendance de la BCL et de son gouverneur“. Selon

la Commission des Finances et du Budget il est dès lors impératif de maintenir le mot „hiérarchique“ afin d'éviter que le Luxembourg se fasse reprocher de ne pas respecter l'indépendance de la BCL.

Au paragraphe 9 ancien (article 5 paragraphe 3 nouveau), le Conseil d'Etat estime qu'il faut préciser si cette approbation se fait à l'unanimité (cf. paragraphe 6 ancien) ou à la majorité. Il convient aussi de déterminer la valeur d'une abstention à admettre que cela est du tout possible. En effet, il en dépend si la majorité est toujours de trois voix au moins ou pourrait, au contraire, se satisfaire de deux voix.

Afin de préciser le texte, la Commission des Finances et du Budget décide de préciser que la décision se prend à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite (**amendement 4**).

Par souci de clarté, la Commission des Finances et du Budget décide de légèrement modifier la formulation du paragraphe 10 ancien de l'article 3 (article 6, paragraphe 1er nouveau) (**amendement 4**).

Quant au paragraphe 14 ancien (article 8 paragraphe 5 nouveau), le Conseil d'Etat a amplement exposé que cela ne couvre que le secret des délibérations et le secret professionnel „compartimenté“ par profession au sens de l'article 458 du Code pénal, mais rien au-delà.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 5 ancien (article 8 nouveau)“, dans le contexte duquel le Conseil d'Etat revient à la même problématique.

Le paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau) est adapté pour tenir compte du changement de terminologie et, dans la logique de ce changement, il est clarifié que la disposition en question couvre tant les membres du comité que les représentants et les représentants suppléants de ces membres (**amendement 4**).

Au paragraphe 17 ancien (article 6 paragraphe 2 nouveau), il convient, selon le Conseil d'Etat, de rayer les „s“ à la fin des mots „experts“ et „conflits“, le premier étant de trop pour des raisons d'orthographe, le second étant mal choisi en substance alors qu'un seul conflit d'intérêts devrait suffire pour écarter un expert.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'appliquer le même raisonnement au paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1 nouveau) (**amendement 4**).

Quant au financement du comité, le Conseil d'Etat prend acte que „le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire“, selon le commentaire de l'article. La question de la rémunération reste cependant ouverte en ce qui concerne le recours aux experts qui peuvent être sollicités (cf. paragraphe 17 ancien, article 6 paragraphe 2 nouveau). Ce point devrait être clarifié d'avance.

Le Conseil d'Etat soulève la question de la rémunération des experts. Le budget de l'Etat pour l'exercice 2015 ne prévoit effectivement pas de poste budgétaire pour la rémunération des experts éventuellement sollicités par le comité. On notera que le recours à des experts sera exceptionnel, compte tenu notamment du large éventail de compétences propres aux autorités membres du comité. Chacune de ces autorités dispose d'ailleurs de ses propres fora de consultation d'experts, le recours auxquels n'engendrera pas de frais supplémentaires pour le comité. La remarque du Conseil d'Etat mérite réflexion, notamment dans le cas où la pratique révélerait un besoin pressant pour le recours à des experts rémunérés par le comité, dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Etat pour les exercices 2016 et suivants.

Quant à la légistique formelle, le Conseil d'Etat note que l'article sous examen ne comporte pas moins de 17 paragraphes. Dans cette hypothèse, il est préférable de reprendre ces dispositions sous un ou plusieurs articles nouveaux, subdivisés, le cas échéant, en alinéas, voire en paragraphes.

Afin de suivre l'avis du Conseil d'Etat, il est suggéré de scinder l'actuel article 3 comme suit: Les paragraphes 1, 2, 3, 7, 15 et 16 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 6 de l'article 3 nouveau. Les paragraphes 4, 8, 12 et 13 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 4 nouveau. Les paragraphes 5, 6, 9 et 11 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 5 nouveau. Les paragraphes 10 et 17 deviendront les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 nouveau. Les actuels articles 4, 5 et 6 seront renumérotés en conséquence et deviendront respectivement les articles 7, 8 et 9. Le paragraphe 14 de l'actuel article 3 sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5 (cf. infra sous „article 5“) (**amendement 4**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les amendements 3 et 4 tiennent notamment compte de la suggestion du Conseil d'Etat de désigner formellement comme membres du comité du risque systémique les autorités, et non les personnes physiques qui les représentent.

L'amendement 4 met également fin aux incertitudes quant aux règles de quorum et de majorité dans le fonctionnement du comité. Le Conseil d'Etat donne dès lors son accord sur les modifications en question.

Par ailleurs, à l'amendement 4, et plus précisément à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1er, une erreur matérielle s'est glissée, les termes „secteur financier“ y figurant à deux reprises. Cette même observation vaut également pour le texte coordonné, même si le Conseil d'Etat n'est en principe pas appelé à se prononcer sur celui-ci.

La Commission des Finances et du Budget procède à la correction de cette erreur matérielle.

Article 4 ancien (article 7 nouveau)

L'article 4 précise le cercle des autorités, personnes et infrastructures de marché qui peuvent être destinataires des avis, alertes ou recommandations du comité. Il s'agit avant tout des autorités représentées au comité, mais également de tout ou partie du secteur financier. Aux fins de la présente loi, le secteur financier englobe de manière large tous les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement ou opérateurs qui pourraient porter atteinte à la stabilité du système financier au Luxembourg ou à l'une de ses composantes. Les recommandations du comité pourraient également s'adresser à des entités et activités du secteur bancaire parallèle, communément appelé *shadow banking*.

Lorsque le comité émet des avis, alertes ou des recommandations qui concernent tout ou partie du secteur financier, il les adresse notamment aux autorités représentées au comité qui assurent la surveillance des acteurs ou infrastructures de marché visés.

Le comité évalue au cas par cas la nécessité de procéder à la publication des avis, alertes ou recommandations suivant les modalités de vote fixées à l'article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau). Cette disposition met en oeuvre la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

Le Conseil d'Etat enchaîne ici avec son observation faite à l'article 1er. Le libellé de l'article 4 soulève pour lui un problème fondamental. En effet, le comité du risque systémique ne disposant ni de pouvoir réglementaire, ni de pouvoir de contrainte propres (et il ne saurait d'ailleurs en disposer s'agissant d'une structure „douce“ de recommandation et d'orientation), le Conseil d'Etat ne peut appuyer l'idée que ce comité s'adresse directement à des acteurs individuels. En effet, ces interventions risquent d'être ressenties comme des instructions, alors qu'elles sont dépourvues des assises juridiques nécessaires et surtout des voies de recours caractérisant un Etat de droit. Les seuls destinataires directs du comité seront dès lors les autorités de surveillance microprudentielles qui, elles, choisiront si, et selon quelles voies, elles feront passer le message à un, plusieurs ou tous les acteurs sur lesquels elles ont autorité.

S'agissant d'un pouvoir indirect non négligeable du nouveau comité, le Conseil d'Etat recommande vivement de faire ressortir ce cheminement potentiel du texte même.

Suivant cette lecture, le paragraphe 1er se limitera aux trois premières lignes actuelles, la partie „ainsi que ... ou à l'une de ses composantes“ étant à supprimer et à remplacer par la description de la „voie indirecte“ que le Conseil d'Etat vient d'énoncer.

(cf. également avis du Conseil d'Etat sur article 1er in fine et sur article 2 (début)).

Le Conseil d'Etat préconise de limiter l'ensemble des destinataires potentiels des avis, alertes et recommandations émis par le comité à ses seuls membres. Il en résulterait un affaiblissement du comité qui se trouve en contradiction avec l'avis de la BCE qui critique (sections 6 et 10) la capacité d'action trop faible du comité et demande à ce qu'il soit attribué au comité des pouvoirs coercitifs directs. Dans le même ordre d'idées, la sous-recommandation C.4 de la recommandation 2011/3 du CERS dispose que l'autorité macroprudentielle ait le contrôle des instruments appropriés pour atteindre ses objectifs.

Selon la Commission des Finances et du Budget, le projet de loi constitue un équilibre délicat entre ces deux positions divergentes. Le comité a deux moyens d'agir: Tout d'abord il peut adresser les avis, alertes et recommandations à ses membres (tel que préconisé par le Conseil d'Etat). Ces derniers peuvent ensuite imposer le respect desdites recommandations auprès des acteurs du secteur soumis à leur surveillance en ayant recours aux mesures et outils macroprudentiels qui sont sous leur contrôle (p. ex. les outils prévus par l'article 49 du projet de loi n° 6660). Le comité peut aussi adresser ses avis, alertes et recommandations directement à l'ensemble ou à une partie des acteurs du secteur finan-

cier. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, comme il s'agit en l'occurrence d'impacter et de contrer des risques systémiques à l'échelle macroprudentielle, une situation où le comité s'adresserait directement à un acteur individuel est très rare et exceptionnelle. Cette deuxième manière de procéder est davantage en ligne avec les doléances des instances européennes, notamment la BCE et le CERS tout en restant exceptionnelle. S'en défaire risquerait de mettre le Luxembourg dans une situation où son cadre de surveillance macroprudentielle, déjà épinglé pour un certain nombre de faiblesses par la BCE dans son avis, serait tout simplement qualifié d'insuffisant et de non conforme aux textes européens.

Le Conseil d'Etat critique que les recommandations adressées à des acteurs du secteur pourraient être interprétées comme étant contraignantes alors que les voies de recours caractérisant les décisions administratives et l'Etat de droit sont absentes. Selon la Commission des Finances et du Budget, il s'agit là d'une vision incomplète des choses: le paragraphe 3 de l'article 4 ancien (article 7 nouveau) souligne clairement que ces recommandations ne sont pas contraignantes et qu'au contraire, un mécanisme „comply or explain“ s'applique. Un acteur qui ne se conformerait pas à une recommandation du comité devra expliquer pour quelles raisons il a jugé bon de ne pas donner suite à une recommandation donnée. D'ailleurs le projet de loi ne prévoit aucune sanction ou autre mesure qui pourrait être prise envers un destinataire d'une recommandation dans de tels cas. A noter que les autorités membres du comité disposent d'un pouvoir coercitif vis-à-vis des acteurs du secteur soumis à leur surveillance pour veiller, le cas échéant, au respect des avis, alertes et recommandations. Dans un tel cas, les voies de recours prévues par la loi sectorielle en vertu de laquelle l'autorité membre agit s'appliquent.

Le Conseil d'Etat souligne encore que l'idée de s'adresser à „tout ou partie du secteur financier“ est dépourvue de toute signification juridique.

Or, la notion de „secteur financier“ est explicitée par le commentaire de l'article. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 2 est superfétatoire, alors qu'il reprend, certes en utilisant des termes différents, l'article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau).

(cf. également supra sous article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau)) La Commission des Finances et du Budget décide de modifier le paragraphe 2 afin de tenir compte de la recommandation de la BCE concernant la transparence quant aux décisions de politique macroprudentielle, tout en la conciliant avec l'avis du Conseil d'Etat (**amendement 5**). Ainsi elle décide de consacrer le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics, en temps utile, si une telle publication contribue à la réalisation des objectifs du comité, dont notamment la stabilité financière. Les modalités de décision en matière de publication assurent, comme exposé ci-dessus, la plus grande prudence en matière de politique de publication. Le paragraphe 2 reformulé guidera le comité dans les décisions en question et assure que la publication n'est pas susceptible de contrecarrer les objectifs du comité.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'était montré très réticent face à une publicité étendue des documents élaborés par le comité. La Commission des Finances et du Budget décrit dans ses „prises de position“ (doc. parl. n° 6653⁴) la nécessité, face aux exigences européennes, d'accorder une publicité raisonnable à ces documents. Le Conseil d'Etat peut dès lors s'accommoder d'une publicité encadrée par les critères de finalité et de choix du moment approprié tels qu'ils résultent de l'amendement.

Le Conseil d'Etat remarque ensuite que le commentaire des articles expose que le comité pourrait même s'adresser au secteur dit „shadow banking“. Si le commentaire des articles n'a pas de valeur juridique et n'est pas formellement examiné par le Conseil d'Etat, il faut à cet endroit cependant souligner qu'une telle „compétence“ du comité est inconcevable. En effet, s'il convient de réguler tant soit peu le secteur financier parallèle, et sachant que des initiatives en ce sens sont en cours, cette compétence devra nécessairement revenir aux autorités de surveillance visées à l'article 1er, paragraphe 1er, disposition dont il ressort d'ailleurs que le comité du risque systémique ne saurait avoir une compétence de régulation propre indépendante de celle des autorités en place.

La Commission des Finances et du Budget constate que la remarque du Conseil d'Etat vise le commentaire des articles et décide donc qu'il n'est pas nécessaire de changer le texte du projet de loi. A noter toutefois que la compétence du comité en matière macroprudentielle doit être large afin que la politique du comité puisse être efficace. Il reste nécessaire que le comité puisse identifier et pointer du doigt les risques systémiques qui pourraient découler de l'activité des parties visées du secteur financier,

afin qu'une prise de conscience puisse avoir lieu, et afin que, le cas échéant, il puisse être légiféré en la matière, le tout dans le but de contenir les menaces de nature systémique.

Enfin, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 3 est à reformuler en fonction de ce qui sera retenu pour le paragraphe 1er.

A la lumière de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du paragraphe 3.

Article 5 ancien (article 8 nouveau)

Cet article, qui met en oeuvre la recommandation 8 de la recommandation CERS/2011/3, a pour objet d'assurer que le comité dispose de toutes les informations utiles et nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. Les autorités représentées au comité sont tenues de communiquer, de leur propre initiative et sur demande, ces informations au comité, leur secret professionnel prévu par le droit national ne faisant pas obstacle à de telles communications. Il est entendu que la levée du secret professionnel, prévue par la présente loi, ne s'applique pas à la BCL, car son secret professionnel est prévu par l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, qui est un protocole annexé au traité de droit primaire de l'Union ayant un rang supérieur au droit national dans la hiérarchie des normes.

Le comité peut en outre adresser des demandes d'informations économiques et financières à d'autres organismes nationaux tels que le Statec. Ces organismes donnent suite aux requêtes du comité dans le délai fixé par ce dernier. En cas d'absence de réponse ou de réponse incomplète dans le délai imparti, le comité peut proroger le délai de réponse.

Quant aux autorités représentées au comité, elles veillent à coopérer dans le respect de leurs compétences respectives.

Pour le Conseil d'Etat, l'article sous examen soulève une série de questions. Tout d'abord, le paragraphe 1er prévoit que ce sont les „membres du comité“ qui communiquent des informations au comité. Par contre, le commentaire des articles énonce, de façon correcte, que cette communication se fait par les „autorités représentées au comité“. Cette formulation est la seule juridiquement correcte et il convient de la reprendre dans le texte même.

(Cf. également supra sous article 3). La Commission des Finances et du Budget constate qu'avec l'adaptation de la terminologie discutée sous article 3, il est désormais clair au paragraphe 1er que le terme „membre“ vise bien les autorités en question.

Le Conseil d'Etat demande qui est visé par „tout autre organisme national“ au paragraphe 2 et estime que la sphère des destinataires et correspondants devrait en effet être déterminée avec plus de clarté dans un texte à portée contraignante.

La Commission des Finances et du Budget a été informée du fait qu'une politique macroprudentielle, ciblée, efficiente et efficace se basera nécessairement sur des analyses et le suivi d'indicateurs appropriés. Il est dès lors primordial que le comité dispose de toutes les informations pertinentes. Le besoin en informations et les séries de données requises par le comité pourront évoluer avec la situation économique et le développement des risques systémiques à l'échelle nationale et internationale. Le projet de loi reste donc délibérément assez vague et vise un ensemble de sources d'informations le plus large possible, non seulement à cause des impératifs liés au travail du comité, mais aussi compte tenu des exigences découlant des textes européens. Ainsi la BCE note dans les sections 6 et 10 de son avis sur le projet de loi que le comité n'a pas le pouvoir de s'adresser directement au secteur pour demander des informations et demande un renforcement des pouvoirs du comité sur ce point. La sous-recommandation C.2. de la recommandation 2011/3 du CERS invite d'ailleurs les Etats membres à veiller à ce que les autorités macroprudentielles aient le pouvoir de demander et d'obtenir „toutes les données nationales et toutes les informations pertinentes pour l'accomplissement de ses missions“, y compris „celles qui ne relèvent pas de la sphère de la réglementation“. Ainsi le projet de loi essaie d'équilibrer d'une part les exigences très vastes contenues dans les textes européens et une approche mesurée, visant à éviter que les acteurs du secteur ne soient confrontés à une multiplication excessive et injustifiée de demandes d'informations.

Parmi les organismes nationaux visés on comptera bien sûr le Statec, mais également des autorités qui sont à établir, telles que l'autorité de résolution des banques, le mécanisme de garantie des dépôts, etc. et qui ne pourront pas encore être nommées de manière exhaustive. La Commission des Finances et du Budget a dès lors décidé de ne pas modifier le projet de loi sur ce point.

A noter dans ce contexte que le constat de la BCE qu'avec le modèle prévu, le comité aurait uniquement accès à des données collectées en vertu d'autres exigences déclaratives (reporting) dans le cadre de la surveillance prudentielle est erroné: en effet les membres du comité disposent, sous les lois sectorielles, du pouvoir de formuler des demandes d'informations ad hoc à l'ensemble ou une partie des entités surveillées.

Enfin, l'ensemble de l'article 5 ancien (article 8 nouveau), dans les deux sens du flux d'informations y prévu, et pour tous les acteurs, organismes et autorités visés, soulève une nouvelle fois la question du secret professionnel et de la protection des données. En effet, le Conseil d'Etat estime que la référence au „respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national“ est trop sommaire pour y subsumer la réponse à la problématique discutée à l'endroit de l'article 3, paragraphe 14 ancien (article 8 paragraphe 5 nouveau), à savoir la création d'une sphère partagée de secret, qui ne serait d'ailleurs pas souhaitable, alors qu'elle pourrait, le cas échéant, „couvrir“ formellement les auteurs des révélations et transmissions sans pour autant adresser la question du droit légitime des acteurs concernés par les échanges et révélations de voir protégées leurs données confidentielles.

(cf. également avis du Conseil d'Etat sur article 2 et sur article 3 (14) ancien, 8 (5) nouveau). La Commission des Finances et du Budget constate que le comité du risque systémique ne saurait remplir les fonctions confiées aux autorités macroprudentielles par les textes européens s'il n'a accès qu'à des données agrégées. D'ailleurs la sous-recommandation C.2 de la recommandation CERS/2011/3 exige explicitement que les autorités macroprudentielles doivent être en mesure de recevoir des informations spécifiques à un établissement. La sous-recommandation C.3. évoque le rôle des autorités macroprudentielles dans la désignation des établissements d'importance systémique. Au Luxembourg cette mission est couverte par l'article 49 du projet de loi 6660, qui introduit entre autres, un article 59-3 dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. L'article en question dispose que la CSSF recense les établissements d'importance systémique, mais qu'en la matière elle prend ses décisions en concertation avec la BCL et après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique. Or, le comité du risque systémique ne serait pas en mesure de se prononcer sur la nature systémique ou non d'un établissement, s'il ne dispose pas de données spécifiques à cet établissement sur lesquelles il pourra baser son appréciation.

Le Conseil d'Etat note que si un tel partage du secret professionnel est préconisé (ce qui n'est pas la solution préférée du Conseil d'Etat), il faudrait étoffer le projet de loi en la matière. Afin de clarifier cet état des choses, la Commission des Finances et du Budget décide d'ajouter un nouveau paragraphe 3 suivant à l'article 5 ancien (article 8 nouveau) (**amendement 6**):

„(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des membres du comité du risque systémique et des autres organismes nationaux visés à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par leur secret professionnel respectif.“.

Cet ajout permettra d'explicitier dans le projet de loi lui-même que les autorités membres du comité sont habilitées à partager des informations confidentielles avec le comité du risque systémique. Même si cela n'est pas absolument nécessaire, l'article 60 du projet de loi n° 6660 prévoit une modification de la loi organique de la CSSF selon laquelle le secret professionnel de la CSSF ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par son secret professionnel. Cette disposition rappelle la possibilité de transmission d'informations prévue dans le présent projet de loi et a pour objectif de faciliter la lecture des lois sectorielles afin d'y voir énumérés, en un seul et même endroit, l'ensemble des cas où la levée du secret professionnel est autorisée. Il sera procédé de même, par le biais d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 6456, à l'égard du Commissariat aux Assurances.

Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat quant à l'extension des hypothèses selon lesquelles les informations confidentielles en question peuvent être échangées, il est précisé dans un nouveau paragraphe 4 de l'article 5 ancien (article 8 nouveau) que les informations en question ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de ses missions (prévues dans le projet de loi) (**amendement 6**).

La confidentialité au sein du comité est assurée par l'ancien article 3, paragraphe 14 du projet de loi, transféré au présent article (article 8, paragraphe 5 nouveau). Le contenu du paragraphe en question n'a pas été modifié à l'exception de deux changements ponctuels visant à accommoder la nouvelle terminologie découlant de l'amendement 4 (**amendement 6**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement répond au souci le plus fondamental exprimé par le Conseil d'Etat dans son avis, à savoir celui de la sphère du secret professionnel. Afin d'éviter que les membres du comité ou leurs représentants n'encourent les sanctions liées à la violation du secret professionnel qui existe pour chacun individuellement sans que pour autant un secret partagé en découle, il convient de créer cette sphère de partage collectif. C'est ce que l'amendement 6 vise à réaliser. Les auteurs ont choisi la voie négative („ne fait pas obstacle à“), mais les dispositions sont assez claires pour apaiser les craintes du Conseil d'Etat, d'autant plus que le paragraphe 4 nouveau de l'article 8 nouveau introduit aussi une restriction à la finalité du partage du secret.

Si le Conseil d'Etat partage ainsi l'orientation des auteurs de l'amendement, il convient de tenir compte du fait que les membres du comité ne sont, suite aux amendements, plus les représentants personnes physiques qui y siègent, mais bien les autorités dont elles émanent. Or, le secret professionnel doit en l'occurrence protéger les représentants personnes physiques, d'autant plus que dans les lois organiques respectives, ce sont des personnes physiques qui sont visées par l'obligation au secret professionnel. Par ailleurs, les personnes „invitées“ au titre de l'article 6, paragraphe 1er, doivent bénéficier de la même protection. Le paragraphe 3 se lira dès lors comme suit:

„(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des représentants des membres du comité du risque systémique et, le cas échéant, des personnes invitées dans les conditions du paragraphe 1er, ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par le secret des personnes concernées.“

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé, étant entendu que les représentants des membres du comité du risque systémique incluent en l'occurrence les représentants suppléants et les personnes travaillant au secrétariat du comité.

Le Conseil d'Etat remarque finalement que s'il ne devait pas recevoir les apaisements nécessaires sur l'ensemble de ces questions qui se posent par rapport à plusieurs dispositions du texte sous avis, à savoir la délimitation de la sphère du secret partagé, la circonspection en matière de publicité, et la proportionnalité des interventions potentielles par rapport aux droits légitimes des acteurs concernés, il se verrait obligé, sur base de considérations impérieuses de sécurité juridique, de réserver la dispense du second vote constitutionnel.

Cette remarque du Conseil d'Etat concerne 3 points:

- la délimitation de la sphère du secret partagé, ce point a été abordé ci-avant sous „article 5 ancien (article 8 nouveau)“;
- la circonspection en matière de publicité, ce point a été abordé sous „article 3“; et
- la proportionnalité des interventions potentielles par rapport aux droits légitimes des acteurs concernés: ce point a été abordé sous „article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Article 6 ancien (article 9 nouveau)

Le présent article vise à rendre les membres du comité et leurs suppléants responsables („accountable“), en conformité avec la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3, devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les décisions prises dans l'exercice de leur fonction au titre de la présente loi.

Le comité rencontrera une fois par an la Commission des Finances de la Chambre des Députés. En outre, le comité communiquera chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Il publie une version abrégée de ce rapport.

Le rapport que le comité est tenu de soumettre au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés décrit notamment les risques systémiques identifiés, les grands axes de la politique macroprudentielle poursuivie et plus particulièrement les objectifs intermédiaires fixés et les instruments macroprudentiels choisis pour atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il dresse en outre la liste des avis, alertes et recommandations émis par le comité et fait état de la suite que les destinataires ont réservé à ces avis, alertes et recommandations.

Le Conseil d'Etat note une certaine disparité entre le texte du projet et le commentaire des articles. D'après ce dernier, le texte rendrait les membres du comité „responsables“ devant le Gouvernement en conseil et la Chambre des députés. En premier lieu, le texte ne dit rien de tel, il prévoit juste une réunion. En second lieu, quelle serait la nature de cette responsabilité? Les membres du comité devien-

draient-ils d'un coup des acteurs politiques contraints, le cas échéant, à la démission si les représentants de la Nation ne trouvent pas de satisfaction? Quelles en seraient les répercussions sur leurs fonctions professionnelles principales?

La Commission des Finances et du Budget constate que l'article 6 ancien (article 9 nouveau) répond à la sous-recommandation D.3 du CERS (CERS/2011/3) qui dispose que les autorités macroprudentielles doivent être ultimement responsables devant le Parlement national. Comme mentionné dans le commentaire des articles, le texte anglais de ladite recommandation utilise le terme „accountable“. Dans le contexte de l'article 6 ancien (article 9 nouveau), il faudra donc interpréter le terme „responsable“ en recourant au sens étymologique du terme anglais dont il est la traduction, i.e. au sens de „rendre des comptes“. C'est d'ailleurs ce que le comité fait en vertu de cet article, il explique ses activités à la Chambre des Députés. Comme mentionné ci-dessus, les personnes siégeant au comité y représentent les autorités dont ils font partie/sont à la tête et n'y siègent pas en capacité personnelle. Elles ne sauraient dès lors devenir des acteurs politiques qui seraient contraints, le cas échéant, de démissionner.

Quant à la rédaction de l'article, la Commission des Finances et du Budget décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau) quant aux risques inhérents à la publicité.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 3“.

Article 10 nouveau

Dans son avis, le Conseil d'Etat évoque la question de la responsabilité des membres du comité étant donné l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité. Alors que la question de la responsabilité de la CSSF et du CAA est réglée par les lois organiques des deux établissements publics en question, tel n'est pas le cas pour la BCL.

La Commission des Finances et du Budget décide qu'il y a lieu de remédier à cette lacune. Le nouvel article 10 introduit une limitation de responsabilité extracontractuelle dans le chef de la BCL en précisant que l'exercice des missions de la BCL se fait dans l'intérêt public.

La limitation de responsabilité de la BCL sera dès lors comparable à celle dont bénéficient la CSSF et le CAA (**amendement 7**).

La BCL a l'obligation de protéger une pluralité d'intérêts, parmi lesquels plus particulièrement celui de la stabilité des prix et de la stabilité du système financier. La responsabilité de la BCL ne peut être engagée que s'il est prouvé qu'un dommage a été causé par une négligence grave dans le choix ou l'application ou l'absence des moyens mis en œuvre par la BCL, en ce y compris la faute intentionnelle. Pour que sa responsabilité soit engagée, outre le dommage, il faut que le ou les plaignants établissent la faute et le lien de causalité, c'est-à-dire prouvent que le dommage est l'effet direct d'une négligence grave et non seulement d'une erreur d'appréciation. L'adéquation des moyens retenus par la BCL doit se mesurer par rapport aux standards qui sont notamment appliqués par d'autres autorités nationales et européennes ayant des missions similaires que la BCL.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que cet amendement modifie la loi organique de la Banque centrale du Luxembourg en introduisant un article comparable à ceux qui figurent dans les lois organiques de la CSSF et du Commissariat aux assurances.

Si cette précision est certes utile bien au-delà du contexte du projet de loi sous avis, elle ne répond pourtant que partiellement aux interrogations du Conseil d'Etat en matière de responsabilité du comité, de ses membres ou représentants de membres. Les réponses à ses interrogations figurent dans la prise de position de la Commission des Finances et du Budget (voir doc. parl. n° 6653⁴), et le Conseil d'Etat en prend acte.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6653 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Art. 1. (1) Il est institué un comité du risque systémique (ci-après „comité“) ayant pour mission de coordonner la mise en œuvre, par les autorités représentées au comité, de la politique macroprudentielle dont l'objectif ultime est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, notamment en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation des risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

(2) Le comité est institué, conformément à la recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3), sous la forme d'un collège qui contribue à une coopération adéquate entre les autorités investies des compétences respectives dans le domaine de la surveillance micro- et macroprudentielle.

La coordination de la mise en œuvre de la politique macroprudentielle par le comité s'effectue sans préjudice des compétences propres dont dispose, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Banque centrale européenne (ci-après „BCE“) et la Banque centrale du Luxembourg (ci-après „BCL“) en tant que membre du Système européen des banques centrales et de l'Eurosystème ainsi qu'en vertu de sa loi organique.

(3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macroprudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires.

(4) Le comité évalue périodiquement le caractère approprié des objectifs intermédiaires ainsi que l'efficacité et l'efficience des instruments macroprudentiels choisis au regard de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier national et international, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants.

Art. 2. Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités membres, le comité:

- a) identifie, évalue et fait un suivi des risques pour la stabilité financière visant à prévenir ou atténuer ces risques, notamment sur base de la situation économique, de la situation du secteur financier et des marchés financiers réalisées par les autorités représentées au comité ou par des enceintes financières internationales et en tenant compte des décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents;
- b) détermine sur base des analyses réalisées par les autorités représentées au comité, les acteurs financiers et les infrastructures de marché du secteur financier ou leurs activités, qui constituent ou sont susceptibles de constituer un risque systémique pour le Luxembourg;
- c) est habilité à émettre tout avis qu'il estime utile et nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires et, le cas échéant, à rendre ces avis publics;
- d) est habilité à émettre des alertes lorsque les risques pour la stabilité financière sont jugés importants et, le cas échéant, à rendre ces alertes publiques;
- e) est habilité à formuler des recommandations relatives aux mesures correctrices à prendre pour faire face aux risques identifiés, y compris des recommandations relatives aux instruments macropruden-

tiels à utiliser pour réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires, et, le cas échéant, à rendre ces recommandations publiques;

- f) évalue et fait le suivi des réponses que les destinataires ont réservé aux avis, alertes et recommandations du comité;
- g) contribue à renforcer la coopération et l'échange d'informations, en situation normale et en situation de crise, entre les autorités représentées au comité;
- h) coopère et échange des informations avec le CERS et avec d'autres autorités macroprudentielles étrangères dans les limites, sous les conditions et suivant les modalités définies dans le droit de l'Union et invite le directeur général de la BCL, en tant que membre votant du CERS, à informer le CERS de tout ajustement significatif apporté à la politique macroprudentielle en application de l'article 1er, paragraphe (4) et des raisons qui ont motivé cet ajustement;
- i) veille sur la suite à donner aux recommandations du CERS et l'informe des mesures prises aux fins de faire face aux risques systémiques identifiés au Luxembourg suivant les modalités définies par le droit de l'Union.

Dans l'accomplissement de sa mission, le comité respecte les objectifs de stabilité financière au sein de l'Union européenne.

Art. 3. (1) Le comité est composé de quatre membres, à savoir:

- le Gouvernement, représenté par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- la BCL, représentée par son directeur général,
- la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“), représentée par son directeur général,
- le Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“), représenté par son directeur.

(2) Chaque membre du comité désigne un représentant suppléant qui peut accompagner le représentant aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(4) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité.

Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(5) Les membres du comité, les représentants des membres du comité et les représentants suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(6) Les représentants des membres du comité et les représentants suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

Art. 4. (1) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins deux représentants sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants.

(2) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les représentants des membres du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(3) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux des représentants de ses membres.

(4) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

Art. 5. (1) Les représentants disposent d'un droit de vote. Les représentants suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un représentant, ils exercent son droit de vote.

(2) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(3) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite.

(4) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité des représentants de ses membres.

Art. 6. (1) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des personnes du monde économique et des acteurs du secteur financier ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflit d'intérêts avec le sujet à l'ordre du jour.

(2) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflit d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi.

Art. 7. (1) Les destinataires des avis, alertes et recommandations émises par le comité sont le Gouvernement, la CSSF, le CAA, et la BCL pour ses missions de surveillance de la liquidité et de surveillance des systèmes, conformément à sa loi organique, ainsi que tout ou partie du secteur financier, y compris les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement, les infrastructures de marché, susceptibles, collectivement ou individuellement, de porter atteinte à la stabilité financière du système financier ou à l'une de ses composantes.

(2) Les avis, alertes et recommandations sont rendus publics, en temps utile, si cela contribue à la réalisation des objectifs du comité.

(3) Les destinataires des avis, alertes et recommandations informent le comité des suites qu'ils ont donné à ces avis, alertes ou recommandations et fournissent une justification adéquate en cas d'inaction suite à une recommandation.

Art. 8. (1) Les membres du comité communiquent, de leur propre initiative, dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national, au comité toutes les informations qu'ils estiment utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission du comité.

(2) Le comité est habilité à demander aux autorités représentées au comité ainsi qu'à tout autre organisme national de lui communiquer toutes les informations économiques et financières utiles et nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris des données macroéconomiques et des informations prudentielles relatives à des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les organismes nationaux destinataires de ces demandes d'informations sont tenus de fournir les informations au comité dans le délai imparti dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national.

(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des représentants des membres du comité du risque systémique et, le cas échéant, des personnes invitées dans les conditions du paragraphe 1er, ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par le secret des personnes concernées.

(4) Les informations visées aux paragraphes 1 et 2 ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions.

(5) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les représentants des membres du comité, les représentants suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute

autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Art. 9. Au cours du premier trimestre de l'année civile, le comité communique au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport sur ses activités de l'année écoulée. Sur demande de la Chambre, le comité présente le rapport à la commission compétente de la Chambre. Une version abrégée du rapport est publiée par le comité.

Art. 10. La loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est modifiée par l'insertion d'un nouveau titre „Responsabilité civile“ et d'une nouvelle disposition libellée comme suit:

„Responsabilité civile

Art. 34-1. La Banque centrale exerce ses missions dans l'intérêt public. Pour que la responsabilité civile de la Banque centrale puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage subi a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement des missions de service public de la Banque centrale.“

Luxembourg, le 13 mars 2015

Le Président-Rapporteur,
Eugène BERGER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6653

Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 1/2

Date: 18/03/2015 14:51:41
 Scrutin: 1
 Vote: PL 6653 Comité du risque
 systémique
 Description: Projet de loi 6653

Président: M. Di Bartolomeo Mars
 Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
 Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	53	0	1	54
Procuration:	5	0	1	6
Total:	58	0	2	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylv	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Franç	Oui	(M. Mosar Laurent)	M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	(Mme Arendt Nancy)
M. Wiseler Claude	Oui	(Mme Modert Octavie)	M. Wolter Michel	Oui	(Mme Mergen Martine)
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Oui	(Mme Dall'Agnol Claud)	M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Berger Eugène	Oui		Mme Brasseur Anne	Oui	(M. Delles Lex)
M. Delles Lex	Oui		Mme Elvinger Joëlle	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
M. Krieps Alexander	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui				

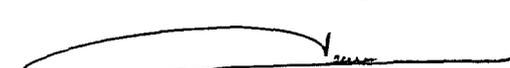
ADR					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

déi Lénk					
M. Turpel Justin	Non		M. Urbany Serge	Non	(M. Turpel Justin)

Le Président:



Le Secrétaire général:



Date: 18/03/2015 14:51:41
Scrutin: 1
Vote: PL 6653 Comité du risque systémique
Description: Projet de loi 6653

Président: M. Di Bartolomeo Mars
Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	53	0	1	54
Procuration:	5	0	1	6
Total:	58	0	2	60

n'ont pas participé au vote:

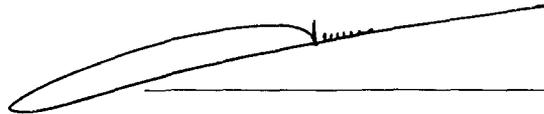
Nom du député

Le Président:



Nom du député

Le Secrétaire général:



6653/07

N° 6653⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**portant création d'un comité du risque systémique et
modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au
statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(25.3.2015)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 19 mars 2015 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**portant création d'un comité du risque systémique et
modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au
statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 18 mars 2015 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 20 mai 2014, et 10 mars 2015;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 25 mars 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

30



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 13 mars 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10 et 24 février 2015 et du 3 mars 2015
2. 6767 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6764 Projet de loi relatif à l'acquisition de la cité policière Findel
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6765 Projet de loi relatif à la cession d'un terrain domanial au Fonds de compensation
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg
- Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
6. 6454 Projet de loi portant modification de:
 - 1) la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance
 - 2) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative:
 - aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois
 - aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger
 - 3) la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant
 1. transposition de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services;
 2. modification du code pénal
 3. modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance

- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert
- Désignation d'un nouveau rapporteur
- Présentation du projet de loi

7. 6456 Projet de loi sur le secteur des assurances
- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert
 - Désignation d'un nouveau rapporteur

8. 6660 Projet de loi portant:
- transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;
 - transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;
 - transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;
 - modification de:
 - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
 - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
 - la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs
 - Rapporteur: Monsieur Guy Arendt
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements

9. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Marc Spautz, M. Marc Angel remplaçant M. Franz Fayot, M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Justin Turpel,
 Mme Sandra Denis, Ministère des Finances (pour le point 2)
 M. Etienne Reuter, du Ministère des Finances (pour les points 3 à 5)
 M. Jean-Luc Kamphaus, du Ministère des Finances (pour les points 3 et 4)
 Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances) (pour les points 6 à 8)
 M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances (pour les points 6 à 8)
 Mme Caroline Guezennec, Administration parlementaire

Excusés : M. Franz Fayot, M. Henri Kox, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

- 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10 et 24 février 2015 et du 3 mars 2015**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 6767 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Le rapporteur présente le contenu de son rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

La Commission est informée du fait que la Conférence des Présidents a choisi le modèle de base pour les débats en séance plénière.

3. 6764 Projet de loi relatif à l'acquisition de la cité policière Findel

Le rapporteur présente le contenu de son rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

La Commission est informée du fait que la Conférence des Présidents a choisi le modèle de base pour les débats en séance plénière.

4. 6765 Projet de loi relatif à la cession d'un terrain domanial au Fonds de compensation

Le rapporteur présente le contenu de son rapport. Il précise qu'une erreur matérielle émanant du Conseil d'Etat a été redressée dans le libellé de l'article unique.

Le rapport est ensuite adopté à l'unanimité.

La Commission est informée du fait que la Conférence des Présidents a choisi le modèle de base pour les débats en séance plénière.

5. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Le rapporteur présente l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, ainsi que le contenu de son rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

La Commission est informée du fait que la Conférence des Présidents a choisi le modèle 1 pour les débats en séance plénière.

6. 6454 Projet de loi portant modification de:

1) la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance

2) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative:

- aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois
- aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger

3) la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant

1. transposition de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la

fourniture de biens et services;
2. modification du code pénal
3. modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi, respectivement des projets de loi 6454A et 6454B.

Etant donné le retard dans la procédure d'adoption du projet de loi n°6456 instituant la nouvelle loi sur le secteur des assurances, auquel est lié le projet de loi n°6454 de par son entrée en vigueur, et au regard de la pression pesant sur le Luxembourg de mettre en conformité sa législation nationale avec les exigences de l'arrêt C-236/09 (Test-Achats) de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ayant déclaré invalide une disposition de la directive 2004/113/CE traitant de l'égalité entre les femmes et les hommes, il est jugé nécessaire de scinder le projet n°6454 tel que proposé par la Conseil d'Etat dans son avis du 22 janvier 2013 et de donner priorité au vote du projet de loi n°6454A. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs d'ores et déjà marqué son accord à une telle procédure qui n'appellerait pas d'avis complémentaire de sa part.

Le projet de loi n°6454A reprend les dispositions destinées à répondre aux exigences de l'arrêt C-236/09 précité.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat :

Dans son avis, le Conseil d'Etat remarquait qu'à titre purement formel, il convient d'écrire, à la première ligne : « Art.1^{er}. La loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance est modifiée comme suit : »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat. En vue de la scission du projet de loi, il convient de reformuler la phrase introductive de l'article 1^{er} de la manière suivante :

« **Art.1^{er}**. L'article 15-1 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance est modifiée comme suit : ».

Le Conseil d'Etat remarquait encore que les articles 1^{er} et 2 du présent projet de loi n°6454A (articles 1^{er}, point 9° et article 3 du projet de loi n°6454 initial) entraient en vigueur avec effet au 21 décembre 2012.

Or, l'observation du Conseil d'Etat était tout à fait pertinente dans le contexte du projet de loi initial, mais devient sans objet étant donné que le projet de loi n°6454A ne prévoit pas d'entrée en vigueur spécifique.

Vu l'extrême urgence du vote du projet de loi, le projet de rapport correspondant sera adopté au cours de la réunion du 17 mars 2015 et le projet de loi soumis au vote de la Chambre des Députés le 24 mars 2015.

7. 6456 Projet de loi sur le secteur des assurances

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi.

- 8. 6660** **Projet de loi portant:**
- **transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;**
 - **transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;**
 - **transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;**
 - **modification de:**
 - **la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;**
 - **la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;**
 - **la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs**

La Commission poursuit l'examen des articles et des propositions d'amendements entamé au cours de la réunion du 24 février 2015. A cet effet, un projet de lettre d'amendements a été communiqué aux membres de la Commission en date du 13 mars 2015.

Article 8 :

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'interroge sur la réglementation visée par « la réglementation prudentielle relative aux critères techniques relatifs à l'organisation et au traitement des risques » et estime qu'il convient de préciser ce point.

Par le biais d'un amendement (**amendement 4**), il est clarifié qu'il s'agit en l'occurrence des dispositions contenues dans la section II du chapitre 2 du titre VII de la directive à transposer. Les articles en question, qui reposent largement sur des règles déjà actuellement en vigueur, ne sont pas transposés par le projet de loi n° 6660. Les règles actuelles en la matière sont contenues dans des circulaires de la CSSF, notamment la circulaire CSSF 06/273. Suite à l'entrée en vigueur de la loi, la CSSF émettra un règlement qui contiendra les dispositions en question. Pour ces raisons, il n'est pas possible d'insérer un renvoi direct à un texte réglementaire dans le projet de loi. Il est par contre proposé de compléter le libellé du point 1° par un renvoi à ladite section de la directive telle que transposée en droit national à des fins de clarification.

En outre, l'amendement aligne la terminologie de l'alinéa nouvellement introduit sur celle utilisée déjà à l'heure actuelle au paragraphe 2 en question et donne ainsi suite à une observation contenue dans l'avis de la Chambre de commerce sur le projet de loi (remplacement du terme « organisme central » par celui d'« établissement central » et du terme « établissements » par celui de « caisses »).

Article 9 :

Le Conseil d'Etat propose de remplacer au point 2° le terme « ancien » par « actuel ».

La Commission des Finances et du Budget reprend cette proposition.

Article 10 :

Selon le Conseil d'Etat, concernant les intitulés complets des directives citées, il convient de citer leur intitulé en entier.

Etant donné que, suite aux commentaires du Conseil d'Etat, les intitulés des directives en question seront cités en entier aux articles 1^{er} et 6 de la loi de 1993 et qu'une nouvelle

citation en entier des intitulés en question ne ferait que surcharger le texte au détriment de sa lisibilité, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte sur ce point.

Selon le Conseil d'Etat, l'article 10 doit commencer ainsi : « À l'article 18, paragraphe 8, point b) de la même loi, les mots ... ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat tout en veillant à la cohérence avec la terminologie actuelle de la loi de 1993, ce qui implique l'utilisation du terme « lettre » au lieu du terme « point » (**amendement 5**).

Article 11 :

Selon le Conseil d'Etat, au point 2°, le renvoi « à l'article précédent » est à remplacer par « à l'article 18 ». En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

La Commission des Finances et du Budget décide suivre cette proposition.

Article 12 :

Le Conseil d'État ne comprend pas le renvoi, dans le nouveau paragraphe *3bis*, à l'article 37-9 de la loi de 1993, alors qu'à cet article prévu à l'article 18 de la loi en projet, aucune référence à un montant de capital n'est faite.

Le représentant du ministère des Finances explique que le point b) de l'article 37-9 se réfère au capital social souscrit et libéré de l'entreprise d'investissement. Le capital social en question doit respecter les conditions de l'article 28, ou, selon le cas, de l'article 29 du règlement (UE) n° 575/2013, d'où la nécessité du renvoi à l'article 12 du projet de loi. La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Le Conseil d'État indique qu'au point 5°, l'expression « sans que » n'est pas suivie du « ne » explétif.

La Commission des Finances et du Budget décide de biffer le mot « ne » au point 5°.

Article 13 :

Quant au point 1° de l'article sous examen, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1°. Il insiste à ce que le dernier tiret de l'article 31 de la loi de 1993 soit repris en entier avec les modifications qui y sont apportées.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi pour les raisons évoquées sub article 1 (procès-verbal du 24 février 2015).

Article 14 :

Selon le Conseil d'Etat, les deux nouveaux alinéas de l'article 33, paragraphe 2, doivent être complétés pour préciser le délai et l'autorité réceptrice de la transmission d'informations. De même, le paragraphe 2 actuel prévoit une information du demandeur, ce qui n'est pas prévu dans les nouvelles dispositions.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait qu'en transposant l'article 35, paragraphe 3, alinéas 2 et 3 de la directive, il a été tenté de s'en tenir le plus près possible au texte de la directive. En effet, ces dispositions, qui s'inscrivent dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs des autorités compétentes des Etats membres d'origine et des Etats membres d'accueil, sont politiquement très sensibles au niveau européen. S'en tenir au texte de la directive elle-même, sans le préciser davantage devrait ainsi permettre d'être le mieux placé dans des cas de médiation de l'Autorité bancaire européenne suite à des disputes entre autorités compétentes. Au vu de ces explications, la Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'en rester au texte du projet de loi.

Elle suggère toutefois de redresser une erreur grammaticale à l'article 33, paragraphe 2 de la loi de 1993 signalée par la Chambre de commerce (**amendement 6**).

Article 15 :

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire au point 1°, « sans préjudice de l'article 24-1 » au lieu de « sans préjudice quant à l'article 24-1 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au remplacement préconisé.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le point 3° doit être supprimé pour être superfétatoire, puisque l'article 38 détermine le champ d'application du chapitre IVbis nouveau. Si les auteurs du projet de loi souhaitent faire figurer toutes les dispositions relatives au champ d'application à l'article 35 de la loi de 1993, il faudra insérer les dispositions de l'article 38 dans le nouveau paragraphe 6 de l'article 35.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition du Conseil d'Etat.

Article 16 :

Le Conseil d'Etat constate que selon le commentaire de l'article sous rubrique, les termes « avoirs en question » visent les avoirs de tiers. Le paragraphe 2 fait référence aux « fonds des clients », qu'il conviendrait de reprendre dans un souci de cohérence terminologique en lieu et place de « avoirs en question », même si le paragraphe 3 utilise aussi cette dernière expression.

La Commission des Finances et du Budget décide cependant de ne pas donner suite à l'avis du Conseil d'Etat, l'article 37, paragraphe 2 vise en effet les fonds **et** instruments financiers des clients. Comme le Conseil d'Etat le note d'ailleurs lui-même, l'expression retenue par le projet de loi est contenue au paragraphe 3 de l'article en question, ainsi le projet de loi maintient la logique de l'article 37 de la loi de 1993 actuellement en vigueur.

Articles 17 et 18

Le Conseil d'Etat ne fait pas d'observation à l'égard de ces articles.

Article 19

Le Conseil d'Etat constate que selon le point 1°, l'article 38 de la loi de 1993 est « rétabli dans la teneur suivante : ... ». Il existait en effet un article 38 dans la loi précitée de 1993 et qui a été abrogé par la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. En l'occurrence, il ne s'agit cependant

pas du « rétablissement » de l'article 38 initial. Il convient donc d'écrire : « 1° L'article 38 est réintroduit avec la teneur suivante : ... ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'État observe en outre qu'il y a lieu de remplacer au nouvel article 38, paragraphe 1^{er} de la loi de 1993 le pronom « celles » par sa forme masculine « ceux », alors que sont visés les établissements de crédit ou une entreprise d'investissement.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le pronom « celles » vise uniquement les filiales et est donc correct. Cette lecture est confirmée par l'article 92 de la directive à transposer. La finalité de la disposition en question est de couvrir un groupe bancaire établi en Europe dans son entièreté, c'est-à-dire l'entreprise-mère en Europe, les filiales en Europe et les filiales dans des pays tiers. La Commission décide donc de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat sur ce point.

Le Conseil d'État note ensuite qu'il y a lieu de remplacer au paragraphe 2 à deux reprises le pronom « elles » par « ils ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ce remplacement.

Le point 3° introduit un nouvel article 38-2 dans la loi de 1993. Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 2, la mention « à partir du 1^{er} juillet 2014 » est à adapter suivant l'entrée en vigueur de la future loi.

L'adoption de la loi n'ayant pu se faire avant le 1^{er} juillet 2014, il faudra en effet remplacer la date du 1^{er} juillet 2014 par la date d'entrée en vigueur de la loi. Il est suggéré de suivre l'avis du Conseil d'Etat. Vu que la référence à la « date d'entrée en vigueur de la présente loi » figurera dans la loi de 1993, il y a lieu de spécifier qu'il s'agit en l'occurrence de la date d'entrée en vigueur de la loi en projet et non pas de celle de la loi de 1993. Il faudra dès lors se référer à la date d'entrée en vigueur de la loi en projet en citant l'intitulé complet, à moins que le Conseil d'Etat ne suggère une solution plus lisible.

Le Conseil d'État constate que selon l'alinéa 2 du paragraphe 2 du même article, « Un règlement grand-ducal détermine les conditions et les critères auxquels doivent répondre les établissements CRR pour être considérés comme des établissements CRR ayant une importance significative au sens du premier l'alinéa (*sic*) du présent paragraphe. » Par établissement CRR est visé « un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement », au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 3 auquel renvoie le nouveau point 11*bis* de l'article 1^{er} de la loi de 1993 modifiée par la loi en projet. Le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition, alors que dans une matière réservée à la loi, « l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ». En effet, comme ces conditions peuvent restreindre la liberté de commerce et de l'industrie au sens de l'article 11(6) de la Constitution, les conditions d'accès à l'activité en cause doivent être précisées dans le texte même de la loi en projet.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la question du cumul des mandats est une question délicate, surtout pour un petit pays. Le passage de texte qu'il était prévu d'explicitier via règlement grand-ducal reflète le principe de proportionnalité, un tel principe ne peut se traduire par un automatisme, mais implique nécessairement une appréciation de la situation spécifique et de son contexte.

Il est suggéré de fixer le cadre normatif essentiel et les principes selon lesquels les futures décisions des autorités de surveillance seront à prendre dans le texte de loi. La Commission des Finances et du Budget décide ainsi de modifier le point 3° de l'article 19 du projet de loi afin de lister dans un nouveau paragraphe 3 les éléments qui devront déterminer les décisions à prendre par l'autorité compétente. Ces éléments sont inspirés par les critères retenus par la directive elle-même, i.e. la taille de l'établissement CRR, son organisation interne et la nature, l'échelle et la complexité de ses activités. Sera ainsi à prendre en considération si l'établissement est systémique en vertu de l'article 59-3 nouveau de la loi de 1993, si l'établissement CRR se qualifie en tant qu'établissement important en vertu des critères « taille » contenus dans le règlement sur le mécanisme de surveillance unique ainsi que le niveau auquel l'établissement concerné se situe dans son groupe (maison-mère ultime, maison mère ou filiale), la charge de travail d'un administrateur d'une maison-mère ultime n'étant pas comparable à celle d'un administrateur d'une filiale. Finalement la structure de l'actionnariat influencera elle aussi les décisions à prendre.

Afin d'encadrer davantage les futures décisions, il est en outre suggéré de préciser qu'un établissement CRR qui ne remplit pas au moins deux des critères listés ne se qualifie pas en tant qu'établissement significatif.

A noter que le cadre qui sera mis en place par l'amendement pour appliquer le principe de proportionnalité dans le contexte de la limitation du cumul des mandats ne se prête pas nécessairement à l'application du même principe à d'autres endroits de la loi de 1993 compte tenu des dispositions très variées auxquelles le critère de proportionnalité s'applique. (**amendement 7**)

L'article 38-2 sera libellé comme suit :

« Art. 38-2. L'organe de direction

(1) La composition de l'organe de direction et les critères de sélection des membres de l'organe de direction respectent les exigences suivantes:

- a) la composition globale de l'organe de direction reflète un éventail suffisamment large d'expériences;
- b) tous les membres de l'organe de direction consacrent un temps suffisant à l'exercice de leurs fonctions au sein de l'établissement CRR;
- c) l'organe de direction dispose collectivement des connaissances, des compétences et de l'expérience nécessaires à la compréhension des activités de l'établissement CRR, y compris les principaux risques auxquels il est exposé;
- d) chaque membre de l'organe de direction fait preuve d'une honnêteté, d'une intégrité et d'une indépendance d'esprit qui lui permettent d'évaluer et de remettre effectivement en question, si nécessaire, les décisions de la direction autorisée et d'assurer la supervision et le suivi effectifs des décisions prises en matière de gestion.

(2) Le nombre de fonctions au sein d'organes de direction qui peuvent être exercées simultanément par un membre de l'organe de direction tient compte de la situation particulière ainsi que de la nature, de l'échelle et de la complexité des activités de l'établissement CRR. A moins de représenter l'Etat, les membres de l'organe de direction d'un établissement CRR ayant une importance significative en raison de sa taille, de son organisation interne, ainsi que de la nature, de l'échelle et de la complexité de ses activités, n'exercent, simultanément, à partir du ~~1er juillet 2014~~ de l'entrée en vigueur de la loi portant:

- transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;
- transposition partielle des articles 2 et 3 de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;
- transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;
- modification de:
 1. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
 2. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;

3. la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, que l'une des combinaisons des fonctions au sein d'organes de direction suivantes à la fois:
- a) une fonction exécutive au sein d'un organe de direction et deux fonctions non exécutives au sein d'organes de direction;
 - b) quatre fonctions non exécutives au sein d'organes de direction.

~~(3) Un règlement grand-ducal détermine les conditions et les critères auxquels doivent répondre les éléments suivants sont pris en considération par la CSSF pour déterminer si un~~ **Les établissements CRR pour être considérés est à considérer** comme **des** ~~un~~ établissements CRR ayant une importance significative aux ~~fin~~ **sens** du ~~premier alinéa du présent~~ **alinéa du présent** paragraphe **(2)** :-

- a) **L'établissement CRR a été recensé en vertu de l'article 59-3 ;**
- b) **La valeur totale des actifs de l'établissements CRR est supérieure à 30 milliards d'euros ou le ratio entre ses actifs totaux et le PIB du Luxembourg est supérieur à 20%, à moins que la valeur totale de ses actifs soit inférieure à 5 milliards d'euros ;**
- c) **L'établissement CRR constitue le niveau de consolidation le plus élevé du groupe d'établissements surveillés dans la zone euro et figure en tant que tel sur la « liste des entités importantes soumises à la surveillance prudentielle » établie par la Banque centrale européenne conformément à l'article 49, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 468/2014 de la Banque centrale européenne ;**
- d) **L'établissement CRR constitue la tête de groupe maison-mère ultime du groupe d'établissements surveillés dont il fait, le cas échéant, partie ;**
- e) **L'établissement CRR est la maison-mère d'un nombre important de filiales établies dans d'autres pays ;**
- f) **Les actions de l'établissement CRR sont admises à la négociation sur un marché réglementé.**

Un établissement CRR qui ne remplit pas au moins deux des conditions listées aux lettres a) à f) de l'alinéa 1^{er} n'est pas considéré comme ayant une importance significative aux fins du paragraphe (2).

(4) Les membres de l'organe de direction peuvent sur autorisation de la CSSF exercer une fonction non exécutive au sein d'un organe de direction supplémentaire. La CSSF informe l'Autorité bancaire européenne de ces autorisations.

(5) Aux fins du **paragraphe (2) premier alinéa** sont considérées comme une seule fonction au sein d'un organe de direction:

- a) les fonctions exécutives ou non exécutives exercées au sein d'organes de direction d'un même groupe;
- b) les fonctions exécutives ou non exécutives au sein d'organes de direction:
 - i) d'établissements CRR qui sont membres du même système de protection institutionnel, à condition que les conditions énoncées à l'article 113, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 575/2013 sont remplies, ou
 - ii) d'entreprises (y compris des entités non financières) dans lesquelles l'établissement CRR détient une participation qualifiée.

(6) Les fonctions au sein d'organes de direction d'organisations qui ne poursuivent pas d'objectifs principalement commerciaux n'entrent pas en ligne de compte aux fins de l'application du **paragraphe (2) premier alinéa**.

~~(73)~~ Les établissements CRR consacrent des ressources humaines et financières adéquates à l'initiation et à la formation des membres de l'organe de direction.

~~(84)~~ Les établissements CRR et, le cas échéant, leur comité de nomination doivent faire appel à un large éventail de qualités et de compétences lors du recrutement des membres de l'organe de direction et, à cet effet, ils sont tenus de mettre en place des politiques favorables à la diversité au sein de l'organe de direction. ».

Suite à l'intervention d'un membre de la Commission, il est décidé de remplacer le terme « tête de groupe » par « maison-mère ultime »

Un membre de la Commission constate que l'article 38-2, paragraphe 4, qui transpose l'article 91, paragraphe 10 de la Directive, introduit en droit national les exigences de cette dernière en matière de diversité. Le commentaire des articles du projet de loi déposé explique que cette diversité au sein des organes de direction doit tenir compte de l'âge, du

sexe, de l'origine géographique et du parcours éducatif et professionnel, des membres de l'organe de direction. Un accent particulier étant cependant mis par la CRDIV sur un équilibre hommes-femmes adéquat au sein de l'organe de direction. Les exigences en matière de diversité permettront ainsi à l'organe de direction de mieux suivre la gestion de l'établissement CRR et de contribuer ainsi à améliorer la supervision des risques dans la mesure où un organe de direction au sein duquel sont représentés des opinions et des expériences variées aura une vue indépendante et plus critique à l'égard des activités de l'établissement CRR.

En ce qui concerne le point 4° qui introduit un nouvel article 38-3 dans la loi de 1993, le Conseil d'Etat considère qu'aux paragraphes 2 et 3, les références au « 1^{er} juillet 2014 » sont à adapter suivant l'entrée en vigueur de la future loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de fixer la date aux paragraphes 2 et 3 à la date de l'entrée en vigueur de la future loi. Vu que la référence à la « date d'entrée en vigueur de la présente loi » figurera dans la loi de 1993, il y a lieu de spécifier qu'il s'agit en l'occurrence de la date d'entrée en vigueur de la loi en projet et non pas de celle de la loi de 1993. Il faudra dès lors se référer à la date d'entrée en vigueur de la loi en projet en en citant l'intitulé complet, à moins que le Conseil d'Etat ne suggère une solution plus lisible.

Au paragraphe 4 de ce même article 38-3, le Conseil d'Etat indique qu'il convient d'écrire « loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit ».

La Commission des Finances et du Budget procède à la correction proposée.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'à l'article 38-6 introduit par le point 7°, la phrase « Toute approbation d'un ratio supérieur prévue au présent point ii) doit respecter la procédure suivante » figurant au point g) ii) doit être, dans la version imprimée du document parlementaire, mis graphiquement en ligne avec ce point ii) afin d'éviter qu'il apparaisse comme un nouvel alinéa de l'article 38-6. Dans ce même point ii), le dernier tiret doit être modifié pour faire référence au « présent point ii) ». Au point m), il convient d'insérer une virgule après le terme « rémunération » figurant à l'alinéa 1^{er}.

La Commission des Finances et du Budget effectue les corrections suggérées.

Le Conseil d'Etat signale qu'au dernier alinéa de l'article 38-6, il échet d'écrire « l'alinéa 1^{er} » et la référence au 1^{er} juillet 2014 devra être adaptée en fonction de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

La Commission des Finances et du Budget suit l'avis du Conseil d'Etat et écrit „l'alinéa 1^{er}“. Quant à la seconde observation, il y a lieu de noter que l'alinéa en question ne se réfère pas au « 1^{er} juillet 2014 » mais au « 1^{er} janvier 2014 ». Il est néanmoins suggéré de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de fixer la date en question au jour d'entrée en vigueur de la future loi. Vu que la référence à la « date d'entrée en vigueur de la présente loi » figurera dans la loi de 1993, il y a lieu de spécifier qu'il s'agit en l'occurrence de la date d'entrée en vigueur de la loi en projet et non pas de celle de la loi de 1993. Il faudra dès lors se référer à la date d'entrée en vigueur de la loi en projet en en citant l'intitulé complet, à moins que le Conseil d'Etat ne suggère une solution plus lisible. La Commission décide en outre de supprimer les guillemets à la fin du point q) et de les rajouter à la fin du dernier alinéa et de remplacer au dernier alinéa du point 7° les mots « le 1^{er} janvier 2014 » par les mots « cette date » (**amendement 8**).

Selon le Conseil d'Etat, le nouvel article 38-10 introduit par le point 11° peut être simplifié en supprimant l'alinéa 2 de chaque paragraphe et en ajoutant un alinéa supplémentaire, les paragraphes n'ayant plus de raison d'être libellé comme suit : « La CSSF transmet les informations visées aux alinéas précédents à l'Autorité bancaire européenne. »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre ces propositions du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que le point 13° introduit un nouvel article 38-12 dans la loi de 1993 et instaure un mécanisme de protection des salariés lorsque ces derniers notifient à la CSSF des « infractions » potentielles ou avérées au règlement (UE) n° 575/2013, à la loi de 1993 ainsi qu'aux mesures prises pour leur exécution. L'intitulé fait référence au « signalement des infractions ». Ce genre de protection (appelé en anglais « *whistleblowing* ») a déjà été instauré par les articles L. 271-1 et suivants du Code du travail. L'article L. 271-1 dispose, dans son paragraphe 1^{er}, que « le salarié ne peut faire l'objet de représailles en raison de ses protestations ou refus opposés à un fait qu'il considère, de bonne foi, comme étant constitutif de prise illégale d'intérêts, de corruption ou de trafic d'influence aux termes des articles 245 à 252, 310 et 310-1 du Code pénal, que ce fait soit l'œuvre de son employeur ou de tout autre supérieur hiérarchique, de collègues de travail ou de personnes extérieures en relation avec l'employeur. » Les hypothèses prévues à l'article 38-12 de la loi de 1993 et celles mentionnées à l'article L. 271-1 du Code du travail sont distinctes, alors que l'article L. 271-1 précité vise des infractions pénales.

Au paragraphe 2, point b) de l'article 38-12, le Conseil d'Etat indique qu'il convient d'écrire « loi modifiée du 2 août 2002 ... ». La mise en place par un établissement CRR d'un système de signalement au sens de l'article 38-12 ne dispense pas cet établissement de se conformer à la loi modifiée du 2 août 2002 précitée.

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification préconisée.

Le Conseil d'Etat constate que le point c) du paragraphe 2 de l'article 38-12 prévoit une exception à la confidentialité accordée à « la personne qui signale des infractions commises à l'intérieur de l'établissement CRR, sauf si la divulgation d'informations est exigée par le droit luxembourgeois dans le cadre d'un complément d'enquête ou d'une procédure judiciaire ultérieure ». Cette disposition doit être modifiée pour préciser de quelles violations de la loi il s'agit. En outre, il convient de préciser ce qu'il faut entendre par les termes « complément d'enquête ou d'une procédure judiciaire ultérieure » qui sont employés par la directive CRD IV. Finalement, il échet de supprimer les termes « par le droit luxembourgeois », à moins de préciser les textes applicables. Est-ce que cette exception au principe de confidentialité s'applique aussi en cas de commission rogatoire internationale en relation avec une procédure judiciaire étrangère ?

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que les violations de la loi dont est mention au paragraphe 2 sont celles visées au premier paragraphe du même article. Elle suggère de clarifier cet état des choses en insérant un renvoi dans le texte. Pour ce qui est de la terminologie utilisée, il s'agit de celle de la directive qui est assez difficile à convertir en renvois précis à des textes nationaux, les termes utilisés étant assez génériques et le fruit de compromis politiques entre les co-législateurs européens. Afin d'éviter tout aléa, il est suggéré de modifier le texte pour préciser que le secret est levé à chaque fois où cela est exigé par ou en vertu d'une loi. (**amendement 9**)

En réponse à une question d'un membre de la Commission, le représentant du ministère des Finances fait référence à l'article 47 (initial) du projet de loi dédié à la mise en place, par la CSSF, de procédures encourageant le signalement d'infractions. Cet article prévoit, entre autres et tout comme l'article 38-12, « une protection appropriée, au moins contre les

représailles, les discriminations ou autres types de traitement inéquitable, pour le personnel des établissements CRR qui signale des infractions à l'intérieur de ceux-ci ».

Suite à un échange de vues, il est conclu que le signalement d'un fait pénal à la CSSF via le mécanisme visé par la loi en projet ne décharge pas la personne qui a procédé au signalement en question de son obligation découlant d'une loi de dénoncer ce même fait auprès du parquet.

Le Conseil d'Etat constate que le point 14°, qui introduit l'article 38-13, fait référence au comité du risque systémique au sujet duquel le projet de loi n° 6653 portant création d'un comité du risque systémique n'a pas encore été soumis au vote de la Chambre des députés. Partant, la loi issue de ce projet de loi n° 6653 devra entrer en vigueur avant la loi en projet. Une chronologie différente empêcherait le Conseil d'État d'accorder la dispense de second vote constitutionnel au sujet du projet sous avis.

Vu l'évolution des travaux concernant le projet de loi n° 6653 et son vote par la Chambre des Députés le 18 mars 2015, ce point n'est plus d'actualité.

Le Conseil d'Etat demande quelle est l'autorité de résolution nationale dont question à l'article 38-13 ? Ne devrait-elle pas être définie à l'article 1^{er} de la loi de 1993 ?

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la désignation d'une autorité de résolution luxembourgeoise interviendra par un projet de loi distinct. En attendant il est suggéré d'en rester à l'emploi du terme générique « autorité de résolution nationale » afin d'être en mesure de transposer la disposition en question de la directive 2013/36/UE. On notera que cette disposition a été insérée dans la directive 2013/36/UE en dernière minute sur pression du Parlement européen. Il s'agit en l'occurrence d'un « frontloading » de la directive 2014/59/UE qui est hors contexte et qui perdra de toute façon sa signification une fois la directive 2014/59/UE transposée. Il est dès lors suggéré de ne pas modifier le texte.

Au dernier alinéa, les termes « Cette dernière » par lesquels débute la deuxième phrase doivent être remplacés par « L'autorité bancaire européenne ». En outre, il convient de citer le règlement (UE) n° 1093/2010 avec son intitulé complet. Dès lors, il échet d'écrire « règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications suggérées.

Articles 20 à 24

Le Conseil d'Etat ne fait pas d'observation à l'égard de ces articles.

Article 25

Le Conseil d'Etat remarque qu'il y a lieu de renvoyer à la loi du 29 mars 2013 en recourant à son intitulé abrégé pour écrire « en application de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ».

La Commission des Finances et du Budget suit la proposition du Conseil d'Etat.

Article 26

Le Conseil d'Etat ne fait pas d'observation à l'égard de cet article.

Article 27

Le Conseil d'Etat se demande si le point 1° ne serait pas à insérer à l'article 28 du projet de loi modifiant l'article 46 de la loi précitée de 1993, dans la mesure où l'article 45, paragraphe 1^{er} que ce point 1° entend compléter vise l'étendue de la surveillance prudentielle de la CSSF.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la modification effectuée au niveau du premier paragraphe de l'article 45 de la loi de 1993 est opérée dans le contexte de la transposition des articles 41 et 45 de la directive 2013/36/UE. Il convient de noter que l'article 41(1) et l'article 45 de cette directive reprennent, en les modifiant et précisant, respectivement l'article 30(1) et (2), et l'article 35 de la directive 2006/48/CE. Les articles en question de la directive 2006/48/CE avaient eux aussi trait aux pouvoirs des autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil. Déjà lors de la transposition de ces articles 30(1) et (2), et 35 de la directive 2006/48/CE dans la législation luxembourgeoise, voire même de dispositions antérieures prévues par les directives, il avait toujours été veillé de spécifier à chaque fois les deux cas de figures qui peuvent se présenter : celui où la CSSF est autorité compétente de l'Etat membre d'accueil (i.e. le cas visé explicitement par la directive) et le cas opposé i.e. le cas où la CSSF agit comme autorité compétente de l'Etat membre d'origine (couvert implicitement par la directive). Les pouvoirs de la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil sont généralement repris au niveau de l'article 46 de la loi de 1993, alors que les pouvoirs de la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'origine figurent au niveau de l'article 45 de cette même loi.

La transposition de l'article 41 (1), dernier alinéa de la directive 2013/36/UE au niveau de l'article 45 de la loi de 1993 s'explique par le fait qu'il a été jugé préférable de ne pas reprendre sous l'intitulé de l'article 46 « Mesures conservatoires à disposition de la CSSF en tant qu'Etat membre d'accueil » des mesures qui sont prises par la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'origine. Dans le même esprit, il a été jugé plus utile de transposer l'article 45 de la directive 2013/36/UE qui prévoit également des obligations à l'égard de l'autorité compétente de l'Etat membre d'origine au niveau de l'article 45 loi modifiée de 1993 afin de regrouper les obligations imposées à la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'origine. Au vu des ces explications, La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le projet de loi sur ce point.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de se référer « à l'article 46, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, points a) et b) ».

La Commission des Finances et du Budget suit la proposition du Conseil d'Etat tout en remplaçant dans le libellé proposé par le Conseil d'Etat le terme « points » par « lettres » étant donné que la loi de 1993 utilise ce premier terme dans la majorité des cas (**amendement 10**).

Au point 3°, qui introduit un nouveau paragraphe *2bis* à l'article 45 de la loi de 1993, le Conseil d'Etat se demande s'il ne faudrait pas, pour plus de clarté, préciser que la succursale a été « agréée dans un autre Etat membre » et commence à exercer ses activités « au Luxembourg », même si ces précisions ne figurent pas à l'article 36, paragraphe 1^{er} de la directive 2013/36/UE.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la succursale elle-même n'est pas agréée dans un autre Etat membre, mais l'établissement de crédit qui crée la succursale l'est. La Commission décide néanmoins d'introduire au point 3° les précisions suggérées par le Conseil d'Etat, moyennant une légère modification (**amendement 11**).

Quant au point 6° de l'article sous examen, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1°. En l'occurrence, il est incompréhensible de savoir quel bout de phrase est effectivement remplacé par le libellé « visées au paragraphe (3) ». Le point 6° précité devrait reprendre l'ensemble de la phrase qui est modifiée.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi pour les raisons évoquées sub article 1 (procès-verbal du 24 février 2015).

Le point 7° reprend textuellement l'article 46 de la directive 2013/36/UE. Cependant, le Conseil d'Etat exige que le projet de loi énumère concrètement les « règles éventuelles régissant la forme et le contenu de cette publicité adoptées pour des raisons d'intérêt général ». Il constate que le commentaire des articles est absolument muet à cet égard, de sorte que les « règles éventuelles » quant à la forme et au contenu des publicités restent difficilement cernables et, partant, le texte de ce nouveau paragraphe 11 difficilement applicable. Dès lors, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au point 7° de l'article sous examen, alors que sa rédaction contrevient en l'état au principe de sécurité juridique et constitue également une entorse à la liberté du commerce. Il convient donc de préciser les règles régissant la forme et le contenu de la publicité qui ont été adoptées pour des raisons d'intérêt général.

La Commission des Finances et du Budget note, de manière liminaire, qu'il s'agit en l'occurrence d'une disposition qui existe dans les textes européens depuis des décennies et qui fait partie depuis lors des pratiques de surveillance des autorités; une transposition explicite n'était pas nécessaire dans le passé. Force est de constater depuis un certain nombre d'années que la Commission européenne a changé d'approche quant à ses contrôles en matière de transposition des directives européennes et exige de manière systématique des transpositions explicites. En outre, dans le cadre du mécanisme de surveillance unique, la BCE est appelée à agir en vertu de la loi luxembourgeoise transposant la directive 2013/36/UE. Pour ces raisons, il a été jugé opportun de procéder à l'insertion d'une disposition explicite dans la loi de 1993. A la lumière de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est suggéré de préciser qu'il s'agit en l'occurrence des dispositions du Code de la consommation applicables à la publicité. (**amendement 12**)

Article 28

Le Conseil d'Etat estime qu'au point 2°, il serait utile de préciser que « son territoire » vise le Luxembourg.

La Commission des Finances et du Budget décide d'insérer cette précision dans le texte.

Le Conseil d'Etat constate encore que l'alinéa 2 de l'article 46, paragraphe 1^{er} de la loi de 1993 dispose que « lorsque [la CSSF] considère que les autorités compétentes de l'Etat membre d'origine n'ont pas rempli ou ne vont pas remplir les obligations qui leur incombent en vertu du présent alinéa, elle peut saisir l'Autorité bancaire européenne ... ». Les autorités de l'Etat membre d'origine ne sont pas liées par les dispositions de l'article 46 de la loi de 1993 et une loi d'un Etat ne peut lier les autorités nationales d'un autre Etat. En revanche, elles sont tenues par les dispositions de l'article 41 de la directive 2013/36/UE et c'est à cette disposition, et plus particulièrement au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de cet article 41, qu'il convient de faire référence. Les première et deuxième phrases du nouvel alinéa 2 de l'article

46 sont donc à modifier en ce sens, sous peine d'opposition formelle, alors que le principe de souveraineté nationale d'un État interdit à ce qu'une loi d'un autre État oblige ses propres autorités.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de remplacer la référence aux dispositions de l'article 46 par une référence à l'article 41 de la directive. Ce changement de référence rend superflu les deux premières phrases de l'article 46, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 et celles-ci sont dès lors à supprimer. (**amendement 13**)

Le Conseil d'Etat indique qu'à la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 4 (point 4°), il convient d'écrire « en vertu du présent alinéa » au lieu de « en vertu du présent article » et les termes « et/ou » sont à remplacer par « ou ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre ces recommandations.

Selon le Conseil d'Etat, l'alinéa 2 de ce paragraphe 4 transpose le paragraphe 2 de l'article 43 de la directive 2013/36/UE de manière incomplète. Ainsi la possibilité d'ordonner une suspension des paiements n'est pas mentionnée. De même, l'interdiction de discrimination s'applique aux « créanciers de l'établissement de crédit de l'État membre d'accueil par rapport aux créanciers des autres États membres » et non aux « créanciers luxembourgeois de l'établissement de crédit par rapport aux créanciers des autres États membres ». Par conséquent, il convient de reprendre textuellement l'article 43, paragraphe 2 de la directive 2013/36/UE.

La Commission des Finances et du Budget donne suite aux observations du Conseil d'Etat et précise que la suspension des paiements fait partie des mesures conservatoires visées au point 4° (**amendement 14**). De manière générale, l'amendement aligne le libellé de l'alinéa 2 sur celui de la directive, tout en maintenant le renvoi à l'alinéa 1 qui contribue à la lisibilité du texte. L'amendement précise en outre que le principe énoncé à l'alinéa 2 s'applique aux créanciers chirographaires et ne concerne pas les créanciers privilégiés.

Quant au dernier alinéa du nouveau paragraphe 6 (point 5°), le Conseil d'Etat aurait préféré une rédaction plus appropriée au contexte de la loi de 1993, même si cet alinéa, dans sa rédaction actuelle, reprend textuellement le paragraphe 4 de l'article 52 de la directive 2013/36/UE. Ainsi les succursales en question sont les succursales d'établissements CRR établis au Luxembourg et donc « le droit de l'État membre où le contrôle ou l'inspection est mené » est le droit luxembourgeois.

La Commission des Finances et du Budget considère qu'il est préférable d'en rester à la terminologie plus générique qui est celle de la directive. En effet, peuvent être visés tant des scénarios où le Luxembourg est Etat membre d'origine que des scénarios où il est Etat membre d'accueil. La Commission décide de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Article 29

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation au sujet de cet article.

Article 30

Selon le Conseil d'Etat, il n'est pas nécessaire de se référer au « libellé de l'article 48 » de sorte que l'article sous rubrique doit être rédigé comme suit :
« **Art. 30.** L'article 48 de la même loi est abrogé. »

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification préconisée.

Article 31

Le Conseil d'État note que les guillemets ouverts de la modification projetée au point a) du point 1° font défaut. Il convient d'écrire :

« a) Sont ajoutés dans la 1^{ère} phrase, derrière les mots « par le présent chapitre », les mots « et les modalités ... »

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification préconisée.

Le Conseil d'État exige, pour les mêmes motifs que ceux invoqués à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1°, que le paragraphe 1^{er} ainsi que les points a), b), c) et d) du paragraphe 2 de l'article 49 de la loi de 1993 soient modifiés de manière lisible, au lieu de procéder par modifications parcellaires et illisibles. Le point 1° et le point 2° a), b), c) et d) de l'article sous examen doivent reprendre les paragraphes 1^{er} et 2, points a), b), c) et d) de l'article 49, sans qu'il soit nécessaire d'énumérer une par une les modifications qui y sont apportées.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi pour les raisons évoquées sub article 1 (procès-verbal du 24 février 2015).

Au point 3°, le Conseil d'Etat note qu'il y a lieu d'écrire : « Les paragraphes 3 et 4 sont abrogés. »

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification préconisée.

Article 32

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 30 du projet sous avis qui s'applique *mutatis mutandis* à l'article 32.

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification préconisée.

Article 33

Au point 1° de l'article sous examen, modifiant le paragraphe 1^{er} de l'article 50-1 de la loi de 1993, le Conseil d'État regrette que les auteurs du projet de loi aient morcelé les modifications apportées au lieu de reprendre en entier le paragraphe 1^{er} de l'article 50-1 précité. Il renvoie à nouveau à ses observations à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1°.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi pour les raisons évoquées sub article 1 (procès-verbal du 24 février 2015).

Selon le Conseil d'Etat, au point 3° (ii), les termes « derrière les mots « de la solidité financière d'un » » sont parfaitement superflus, de sorte que ce point (ii) peut facilement être rédigé comme suit : « (ii) à l'alinéa 2, les mots « établissement de crédit » sont remplacés par « établissement CRR ». »

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications proposées.

Le point 3° (iii) complète l'article 50-1, paragraphe 3, alinéa 3. Cette phrase additionnelle est mal rédigée, alors que l'obligation de fournir les informations relatives au groupe d'établissements de crédit ne découle pas des articles 5, paragraphe 1^{er}*bis*, de l'article 6, paragraphes 3, 4 et 16 et de l'article 38, paragraphe 2. Ces dernières dispositions visent

plutôt les groupes d'établissements de crédit, de sorte qu'il y a lieu de ne pas se référer à l'adverbe « conformément » et d'écrire « au groupe d'établissements de crédit visés à l'article ... ». Cette rédaction doit aussi être utilisée *mutatis mutandis* au point 3° (iv).

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le texte du point 3 (iii) correspond à celui de l'article 20 de la directive 2013/36/UE qu'il transpose. Ni la version française, ni la version anglaise, ni la version allemande de la directive ne permettent d'accommoder le texte suggéré par le Conseil d'Etat. La Commission décide dès lors de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'en rester au texte du projet de loi.

Le point 4° prévoit une coopération entre la CSSF et « les autorités investies de la mission publique de surveillance des entreprises d'assurance et de ces entreprises fournissant des services d'investissement ». Le Conseil d'Etat constate que cette formulation est reprise telle quelle de l'article 125, paragraphe 1^{er} de la directive 2013/36/UE. S'agit-il uniquement d'une coopération entre autorités nationales, auquel cas il conviendrait de mentionner ces autorités *expressis verbis*, ce que la directive précitée n'a pu prévoir? N'y a-t-il pas lieu de préciser que c'est le Commissariat aux assurances qui est visé, à moins que d'autres autorités ne soient également concernées? De toute façon, ne faudrait-il pas également prévoir une disposition analogue dans la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, puisque le point 4° impose une obligation de coopération audit Commissariat? L'intitulé du projet de loi sous avis serait alors également à adapter.

La Commission des Finances et du Budget apprend que l'article 125 de la directive 2013/36/UE qui est à l'origine de la disposition sous analyse a une portée transfrontalière, ce qui justifie le recours au terme générique „les autorités investies de la mission publique de surveillance des entreprises d'assurance et de ces entreprises fournissant des services d'investissement“. La directive solvabilité II (directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II)) contient un passage similaire adressé aux autorités de surveillance des assurances (article 252). Il n'est donc pas nécessaire de procéder à un alignement de la loi sur le secteur des assurances par le présent projet de loi.

Au point 9° (i), il n'y a, selon le Conseil d'Etat, pas lieu de mentionner « , en » lorsqu'il s'agit de remplacer la référence au « point c) ». Le point 9° (iii) complète le paragraphe 10 de l'article 50-1 par quatre nouveaux alinéas. Au premier de ces alinéas, il faut remplacer « elles ont soumis » par « elle a soumis », puisque le sujet de la phrase principale est au singulier. À l'alinéa 3, la virgule après « risque de liquidité » doit être supprimée.

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire, au point 10°, « Au paragraphe (11), alinéa 1^{er}, les mots « établissement de crédit » sont remplacés par « établissement CRR ». »

Au point 11° (ii), il faut ajouter des guillemets aux termes remplacés ainsi qu'à ceux qui les remplacent.

La Commission des Finances et du Budget procède à l'ensemble des corrections suggérées.

Le point 11° (iii) ajoute une nouvelle antépénultième phrase à l'alinéa 1^{er} de l'article 50-1, paragraphe 12 de la loi de 1993. Si le texte de cet ajout n'appelle pas d'observation, la dernière phrase de cet alinéa, qui fait référence à « une pareille filiale », devra être adaptée et mentionner « une filiale d'un établissement de crédit mère dans l'Union européenne ou d'une compagnie financière holding mère dans l'Union européenne ».

La Commission des Finances et du Budget constate qu'avec l'insertion de la phrase nouvellement introduite au premier alinéa du paragraphe 12, une précision quant aux filiales

visées à la dernière phrase s'avère en effet utile. Il faudra toutefois, en plus du texte suggéré par le Conseil d'Etat, également faire référence aux filiales d'une compagnie financière holding mixte mère dans l'Union européenne, de sorte que le point (iii) aura une teneur modifiée (**amendement 15**).

Au point 11° (v), il suffit, selon le Conseil d'Etat, de se référer à « l'alinéa 3, qui devient l'alinéa 4 ». Aux points 11° (vi), (vii), (viii) et (ix), il convient d'écrire « l'alinéa 4, qui devient l'alinéa 5 » au lieu de « le nouvel 5^{ème} alinéa ». La même observation vaut pour les points 11° (x) à (xvi) relatifs aux alinéas suivants de l'article 50-1, paragraphe 12 de la loi de 1993.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications proposées.

Article 34

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire aux points 8° et 10°, respectivement « Les paragraphes 3, 5 et 6 sont abrogés. » et « Le paragraphe 8 est abrogé. ».

Au point 9°, modifiant l'article 51, paragraphe 7 de la loi de 1993, les mots remplacés sont « au paragraphe (6) ».

Au point 11°, point a), il convient d'écrire « ... le point c) devient le paragraphe 9 ».

La Commission des Finances et du Budget procède à l'ensemble des corrections suggérées, tout en veillant à la cohérence de la terminologie utilisée par la loi de 1993 (i.e. maintien du terme « lettre ») (**amendement 16**).

Selon le Conseil d'Etat, au point 12°, la formule projetée au nouveau paragraphe 10 *in fine* « en vertu des alinéas qui précèdent » n'est pas correcte. Tout d'abord, il faudrait se référer aux paragraphes au lieu et à la place des alinéas qui n'existent pas. Ensuite, il est rappelé que le verbe « précéder » est à omettre lorsqu'il s'agit de renvoyer à une disposition d'un texte. Il y a lieu de renvoyer de manière précise aux paragraphes concernés.

La Commission des Finances et du Budget constate que le Conseil d'Etat note à juste titre que le renvoi qui est fait n'est pas correct. Il s'agit en l'occurrence d'un résidu du texte de la directive. Les alinéas auxquels la directive renvoie ont tous été intégrés dans le nouveau paragraphe 10, il y a donc lieu de renvoyer au paragraphe 10 lui-même (**amendement 17**).

Article 35

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant à cet article.

Article 36

Selon le Conseil d'Etat, il aurait mieux valu, au point 2°, reprendre en entier la première phrase de l'article 51-1*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, au lieu de procéder de manière inutilement compliquée, comme l'ont fait les auteurs du projet de loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette proposition.

Article 37 (articles 37 à 39 fusionnés)

Selon le Conseil d'Etat, il n'y a pas lieu de supprimer, d'un côté, les articles d'une loi et, de l'autre, les intitulés de chapitres ou sections auxquels appartiennent les articles supprimés.

Ainsi les articles 37 à 39 du projet de loi sous examen sont à fusionner pour ne retenir qu'un seul article libellé comme suit :

« **Art. 37.** Le Chapitre *3bis* de la Partie III de la même loi est abrogé. »

Les articles subséquents de la loi en projet sont à renuméroter en conséquence.

La Commission des Finances et du Budget suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Article 38 nouveau (article 40 initial)

Selon le Conseil d'Etat, le point 1° de cet article doit se lire : « Le point 3) est abrogé. ». Il estime encore que le point 3° est aussi à modifier pour prendre le libellé suivant : « Les points 10), 12), 14) et 16) sont abrogés. ».

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications correspondantes.

Quant au point 2°, le Conseil d'Etat estime que l'insertion du texte entier de la nouvelle définition « entreprise d'investissement » aurait été plus simple.

La Commission des Finances et du Budget décide de compléter, dans le cadre du parachèvement de la transposition de la directive 2011/89/UE, la liste des définitions contenues à l'article 51-9 de la loi de 1993 et d'introduire également une nouvelle définition d'entreprise d'investissement (**amendement 18**).

Articles 39 à 51 nouveaux

Par le biais de l'**amendement 19**, la Commission des Finances et du Budget parachève la transposition de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE et 2009/138/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers (ci-après, la « directive 2011/89/UE ») et introduit les dispositions de l'article 2 de ladite directive qui ont trait aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement dans la loi de 1993. Il s'agit en l'occurrence du dernier élément de la directive 2011/89/UE qui reste à transposer et compte tenu du délai de transposition fixé par la directive, la Commission des Finances et du Budget estime qu'il est important et urgent d'insérer les dispositions en question dans le projet de loi sous rubrique. L'article 2 de la directive 2011/89/UE modifie les dispositions de la directive 2002/87/UE relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier (ci-après, la « directive conglomérats financiers »). L'amendement procède à la modification des articles 51-10 à 51-19 et 51-25 de la loi de 1993. Les dispositions de l'article 2 ayant trait aux entreprises d'assurance et aux entreprises de réassurance seront transposées via des amendements gouvernementaux du projet de loi n°6456.

Les modifications opérées via le présent amendement sont de nature assez technique étant donné que l'article 2 de la directive 2011/89/UE vise avant tout à remédier aux conséquences involontaires et aux omissions techniques des directives sectorielles sur les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance et d'assurer que les objectifs de la directive conglomérats financiers seront effectivement atteints. Ces modifications se résument comme suit :

Article 39 nouveau

L'article 39 nouveau du projet de loi transpose le point 2) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE et introduit des modifications importantes aux dispositions de l'article 51-10 de la loi de 1993 régissant l'identification des conglomerats financiers.

L'ajout de deux nouveaux alinéas au paragraphe 2 de l'article 51-10 (Seuils déterminant la notion de conglomérat financier) de la loi de 1993 vise à combler le fait que la directive conglomerats financiers ne prescrivait pas l'inclusion des sociétés de gestion de portefeuille et des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs dans les seuils déterminant la notion de conglomérat financier. Cette modification est accompagnée par une modification au niveau des critères; à savoir l'indicateur des « actifs sous gestion » est ajouté en tant qu'indicateur supplémentaire à l'article 51-10, paragraphe 5, de la loi de 1993, et transpose la lettre c) du point 2 de l'article 2 de la directive 2011/89/UE.

Par ailleurs, un nouveau paragraphe *3bis* de l'article 51-10 de la loi de 1993 prévoit la possibilité d'exclure de la surveillance complémentaire les groupes dont le secteur le moins important détient moins de 6 milliards d'euros d'actifs en valeur absolue, et élargit ainsi les possibilités d'exemption déjà prévues au paragraphe 3. A noter que la directive 2011/89/UE prévoit l'élaboration de lignes directrices communes quant à l'application des critères d'exclusion.

Lors de la surveillance complémentaire au jour le jour, le manque d'informations permettant d'évaluer de manière appropriée les risques de groupe empêche d'assurer un traitement prudentiel harmonisé des participations minoritaires. Afin de pallier ce problème et d'éviter des coûts de mise en conformité dépassant largement les effets bénéfiques de la réglementation, la directive 2011/89/UE, et par conséquent la nouvelle lettre c) du paragraphe 4 de l'article 51-10, prévoit la possibilité d'exclure une ou plusieurs participations dans le secteur le moins important de cette surveillance.

Les autres modifications apportées à l'article 51-10 de la loi de 1993 visent à ajuster la terminologie et les références à la directive et à assurer la cohérence avec les dispositions miroirs qui seront contenues dans la loi sur le secteur des assurances (projet de loi n° 6456).

Article 40 nouveau

L'article 40 nouveau du projet de loi transpose le point 3) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE par ajustement de la terminologie utilisée dans les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 51-11 (Identification d'un conglomérat financier) de la loi de 1993.

Article 41 nouveau

Les modifications opérées à l'article 51-12 (Champ d'application de la surveillance complémentaire des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement) de la loi de 1993 par l'article 41 nouveau du projet de loi transposent le point 4) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE et ont pour objectif d'ajuster et d'aligner la terminologie.

Article 42 nouveau

L'ajout d'un nouveau paragraphe *4bis* à l'article 51-13 (Adéquation des fonds propres) de la loi de 1993 transpose le paragraphe 3 de l'article 6 de la directive conglomerats financiers, tel que remplacé par le point 5) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE, en précisant les entités incluses dans le champ d'application du calcul des exigences en matière d'adéquation des fonds propres.

Article 43 nouveau

La modification opérée au paragraphe 3 de l'article 54-14 par le point 1° de l'article 43 nouveau du présent projet de loi a pour objet d'aligner la terminologie utilisée concernant la consultation par la CSSF en sa qualité de coordinateur des autres autorités compétentes concernées à celle utilisée par la directive conglomerats financiers.

Le point 2° de l'article 43 nouveau du projet de loi vise à rendre le libellé de la première phrase du paragraphe 4 de l'article 51-14 (Concentration des risques) conforme au libellé ajusté du paragraphe 3 de l'article 7 de la directive conglomerats financiers tel que remplacé par la lettre a) du point 6) de la directive 2011/89/UE.

Article 44 nouveau

Il est renvoyé au commentaire de l'article 43 nouveau qui s'applique *mutatis mutandis*.

Article 45 nouveau

L'article 45 nouveau du projet de loi transpose le point 8) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE en ajoutant au paragraphe 4 de l'article 51-16 (Dispositifs de contrôle interne et procédures de gestion des risques) deux nouveaux alinéas qui obligent les établissements de crédit et les entreprises d'investissement de droit luxembourgeois, au niveau du conglomérat financier, de fournir régulièrement à la CSSF les détails de leur structure juridique, de leur système de gouvernance et de leur structure organisationnelle, ainsi que de procéder à une publication de la description de ceux-ci sur une base annuelle.

Article 46 nouveau

Alors que les sous-groupes « banque » et « assurance » d'un conglomérat financier devraient être soumis à intervalles réguliers à des simulations de crise en vertu de la législation sectorielle qui leur est applicable, il appartient au coordinateur de décider de l'opportunité, des paramètres et du calendrier de l'application d'une simulation de crise à un conglomérat financier particulier dans son ensemble. Ainsi, l'article 46 nouveau du projet de loi transpose le point 9) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE en insérant un nouvel article 51-16*bis* (Simulation de crise) dans la loi de 1993.

Article 47 nouveau

Les modifications opérées aux paragraphes 4 et 6 de l'article 51-17 (Autorité compétente chargée de la surveillance complémentaire (Coordinateur)) de la loi de 1993 par l'article 47 nouveau du projet de loi transposent le point 10) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE et ont pour objectif d'ajuster la terminologie.

Article 48 nouveau

L'article 48 nouveau du projet de loi transpose le point 11) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE.

L'ajout d'un nouveau paragraphe 5 à l'article 51-18 (Mission du coordinateur) transpose plus particulièrement le point 11) b) de l'article 2 précité qui comprend des dispositions en matière de coordination des différentes autorités de surveillance d'un groupe. Au cas où la CSSF était coordinateur, elle déciderait notamment, en tant que président d'un collège, quelles autres autorités compétentes participeraient à une réunion ou à une activité du groupe, dans un souci d'efficacité et d'efficience.

Article 49 nouveau

L'article 49 nouveau du projet de loi transpose par des modifications à la lettre a) du deuxième alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 51-19 (Coopération et échange d'information entre les autorités compétentes), les modifications apportées par le point 12) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE.

Le point 2° ajoute en outre le comité du risque systémique, c'est-à-dire l'autorité macro-prudentielle nationale à la liste des autorités avec lesquelles la CSSF peut échanger des informations dans le cadre de la surveillance complémentaire des conglomérats financiers.

Article 50 nouveau

L'article 50 nouveau du projet de loi transpose les dispositions de la directive conglomérats financiers ayant trait à la coopération et l'échange d'informations entre la CSSF et le comité mixte et introduit à cet effet un nouvel article 51-19*bis* dans la loi de 1993. Ce faisant, il porte notamment transposition du point 13) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE en exigeant de la CSSF lorsqu'elle exerce la fonction de coordinateur de fournir les informations visées par les nouvelles dispositions de l'article 51-16, paragraphe 4, alinéa 3, au comité mixte.

Article 51 nouveau

L'article 51 nouveau du projet de loi transpose le point 18) de l'article 2 de la directive 2011/89/UE en ajustant la terminologie utilisée.

Article 52 nouveau (article 41 initial)

Le Conseil d'Etat soulève que le point 1° de l'article sous examen entend compléter l'article 52, paragraphe 1^{er} de la loi de 1993 en y ajoutant une phrase obligeant la CSSF d'informer l'Autorité bancaire européenne et la Commission européenne « du nombre et de la nature des cas de refus opposés en vertu de l'article 33, paragraphes (2) et (6) ». Le Conseil d'État note que les guillemets de fin de citation manquent.

Il constate que l'article 33, aux paragraphes 2 et 6, ne vise que des communications ou informations faites à ou par la CSSF et ne contient pas de « cas de refus » que la CSSF pourrait prononcer et relève qu'il ne résulte d'ailleurs pas de ce point 1° si la phrase ajoutée sera insérée comme alinéa nouveau ou à la fin du dernier alinéa. Il souhaite que les auteurs du projet de loi le précisent.

La Commission des Finances et du Budget décide de préciser que la phrase à ajouter constitue un alinéa à part et de corriger le renvoi (**amendement 20**).

Article 53 nouveau (article 42 initial)

Le Conseil d'Etat indique que le point 2° de l'article sous examen prévoit de modifier les cinquième et huitième tirets de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 53 de la loi de 1993. Il relève que sont visés les « cinquième et neuvième tirets ». Il y a lieu de corriger la phrase introductive du point 2° en ce sens.

La Commission des Finances et du Budget procède à la correction appropriée.

Quant au point 5° qui fixe les pouvoirs de la CSSF et transpose l'article 65, paragraphe 3 de la directive 2013/36/UE, le Conseil d'Etat aurait aimé, même si les termes « sous réserve d'autres conditions prévues par la législation de l'Union européenne » utilisés au point c) sont repris du texte européen, avoir des précisions à ce sujet.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la référence que le texte de la directive, et par conséquent le texte du projet de loi, fait à „sous réserve d'autres conditions prévues par la législation de l'Union européenne“ est le résultat de compromis entre les différents Etats membres et le Parlement européen au cours des négociations sur la directive. Cette référence générique vise à garantir que les droits fondamentaux, tels que les droits de la défense des personnes sujettes à une inspection sur place, soient garantis. La Commission décide d'en rester au texte du projet de loi alors qu'une liste exhaustive des textes en question n'a pas été dressée au niveau européen et risquerait d'encombrer excessivement le texte.

Article 54 nouveau (article 43 initial)

Le Conseil d'Etat soulève que le point 2° de l'article sous rubrique ajoute à l'article 53-1 de la loi de 1993 un nouveau paragraphe 1*bis*. Il demande si le délai de douze mois figurant *in fine* au point 2° s'applique aux mesures à prendre par l'établissement CRR ou au délai dans lequel ce dernier est susceptible de ne pas respecter les exigences du règlement européen, de la loi ou de leurs mesures d'exécution ? La version française de la directive CRD IV ne permet pas de déterminer si le délai de douze mois vise la violation du règlement européen,

de la loi ou de leurs mesures d'exécution ou s'il a trait aux mesures à prendre pour remédier à cette violation. Après vérification dans la traduction allemande de la directive CRD IV, la mention « dans un délai de douze mois » concerne la violation du règlement européen, de la loi ou de leurs mesures d'exécution.

La Commission des Finances et du Budget constate que le Conseil d'Etat note à juste titre que le texte français de la directive pourrait donner lieu à interprétation et conclut correctement que la mention „dans un délai de douze mois“ concerne la violation du règlement européen, de la loi ou de leurs mesures d'exécution. Afin de clarifier le texte, la Commission décide de modifier le point 2° de l'article 54 nouveau (**amendement 21**).

Le point 4° modifie et complète le deuxième tiret du paragraphe 2 de l'article 53-1 précité. Selon le Conseil d'Etat, il aurait été beaucoup plus simple de reprendre le texte modifié et complété de ce tiret au lieu de procéder par modification parcellaire. D'un point de vue rédactionnel, dans la première phrase, il convient d'écrire « sont remplacés par ceux respectivement ... ». Dans la nouvelle phrase à insérer, il y a lieu d'écrire « ... d'une qualité et d'un montant supérieurs aux minima ... ».

La Commission des Finances et du Budget suit les recommandations du Conseil d'Etat.

Quant à la lisibilité du texte, le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 1^{er}, point 1^{er}. En effet, il semble, mais uniquement à la lecture du point 11°, que la première phrase de l'article 53-1, paragraphe 3 de la loi de 1993 ait été scindée. À la lecture de la dernière phrase du point 9°, il semble que la modification qui y est visée ait trait à la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 53-1 ; dans ces conditions elle devrait figurer au point 10°. Le Conseil d'État exige que l'ensemble des modifications apportées au paragraphe 3 soient reprises en citant celui-ci en entier et de manière compréhensible, ce qui entraînera la suppression des points 10° à 12°.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi pour les raisons évoquées sub article 1 (procès-verbal du 24 février 2015).

Article 55 nouveau (article 44 initial)

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard de cet article.

Article 56 nouveau (article 45 initial)

Concernant le recours à un règlement grand-ducal au paragraphe 1^{er}, dernier alinéa et au paragraphe 2, alinéa 3, le Conseil d'État demande de remplacer dans les deux cas « Le règlement grand-ducal peut préciser ... » par « Le règlement grand-ducal précise ... ». Pour le Conseil d'État, s'agissant d'une matière réservée par la Constitution à la loi, l'article 56-1, paragraphe 1^{er} constitue un cadre normatif essentiel suffisant pour permettre au pouvoir réglementaire d'intervenir dans le cadre de l'article 32(3) de la Constitution pour apporter les précisions auxquelles se réfèrent le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} et le troisième alinéa du paragraphe 2 du nouvel article 56-1 de la loi de 1993.

La Commission des Finances et du Budget suit les recommandations du Conseil d'Etat.

Article 57 nouveau (article 46 initial)

Le Conseil d'Etat rappelle que, comme indiqué auparavant, il y a lieu de remplacer « Les libellés des » par « Les ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification.

Article 58 nouveau (article 47 initial)

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de corriger la suite alphabétique de l'énumération à l'alinéa 2 du nouvel article 58-1 (le point b) apparaît deux fois). Il convient encore d'écrire au point c) (selon le Conseil d'État) « loi modifiée du 2 août 2002 ... ».

La Commission des Finances et du Budget procède à ces corrections.

Concernant les deux derniers points, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 19, point 13° du projet de loi sous avis.

La Commission des Finances et du Budget constate que ce commentaire ne suscite pas de modification du texte du projet de loi.

Article 59 nouveau (article 48 initial)

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard de cet article.

Article 60 nouveau (article 49 initial)

La Commission des Finances et du Budget décide de remplacer l'abréviation « BCL » par les mots « Banque centrale du Luxembourg ». (**amendement 22**)

Le Conseil d'Etat constate que le point 2° introduit un nouvel article 59-1 dans la loi de 1993 et définit le champ d'application des obligations imposées par la directive 2013/36/UE relatives aux coussins de fonds propres. Au paragraphe 2 de cet article 59-1, relatif aux exemptions pouvant être accordées par la CSSF, l'alinéa 1^{er} commencera ainsi : « La CSSF, après concertation avec la BCL et après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique, peut exempter ... ». La dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 2 devient ainsi superflue. Quelle sera, en pratique, la différence entre la concertation (avec la Banque centrale du Luxembourg (BCL)) et l'avis (du comité du risque systémique) ? Le Conseil d'État observe que l'article 130 de la directive CRD IV ne prévoit ni une procédure de concertation, ni une procédure de consultation d'avis auprès des instances précitées. Concernant la concertation avec la BCL, il se pose en outre la question de savoir si cette extension de compétence est compatible avec le statut européen de la Banque centrale.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas changer le texte du projet de loi. L'article 49, renuméroté 60, est à lire conjointement avec le projet de loi n° 6653 ainsi qu'avec les textes européens sur la surveillance macro-prudentielle, dont notamment le règlement (UE) No 1024/2013 sur le mécanisme de surveillance unique et les recommandations 2011/3 et 2013/1 du CERS (comité européen du risque systémique). L'équilibre institutionnel reflété par l'article 49 est délicat et vise à concilier les particularités du secteur financier luxembourgeois, l'architecture luxembourgeoise de surveillance existante et les exigences européennes découlant des textes précités et rappelées d'ailleurs par la BCE dans son avis sur les projets de loi n° 6653 et n° 6660. En ce qui concerne l'interrogation du Conseil d'Etat sur la compatibilité du rôle de la BCL avec le « statut » de celle-ci, il est à noter que la BCE dans son avis sur le projet de loi ne soulève pas de doutes à cet égard.

Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations sur l'article 19, point 14° au sujet du comité du risque systémique. Cette observation vaut également pour la définition « autorité désignée » figurant au nouvel article 59-2 (article 49 initial, point 3° du projet de loi) ainsi que

pour l'article 59-3, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 5°), l'article 59-7, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 10°), l'article 59-9, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 12°), l'article 59-10, paragraphes 1^{er} et 6 (article 49 initial, point 13°), l'article 59-11, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 14°) et l'article 59-16, paragraphe 2 (article 49 initial, point 16°).

La Commission des Finances et du Budget constate que, le projet de loi n° 6653 ayant été adopté en date du 18 mars, cette remarque du Conseil d'Etat devient sans objet.

Au point 3°, concernant les définitions « coussin pour le risque systémique » et « exigence globale de coussin de fonds propres », le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de remplacer « paragraphe 1^{er} » par « paragraphe (1) ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition.

Le Conseil d'Etat note ensuite que la définition « autorité désignée » précise que la CSSF « prend ses décisions après concertation avec la BCL afin d'aboutir à une position commune et, selon le cas, après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique ou en prenant en compte les recommandations du comité du risque systémique ». Cette précision fait double emploi avec l'article 59-3, paragraphe 1^{er} (article 49, point 5° du projet de loi), l'article 59-7, paragraphe 1^{er} (article 49, point 10°), l'article 59-9, paragraphe 1^{er} (article 49, point 12°), l'article 59-10, paragraphe 1^{er} (article 49, point 13°), l'article 59-11, paragraphe 1^{er} (article 49, point 14°) et l'article 59-12, paragraphe 2 (article 49, point 16°). Ceux-ci ne précisent d'ailleurs pas que la concertation avec la BCL a pour but « d'aboutir à une position commune », ce qui est d'ailleurs consubstantiel avec la notion de concertation et n'a donc pas besoin d'être précisé à la définition de « autorité désignée ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi pour les raisons évoquées par rapport au point 2° supra.

Selon le Conseil d'Etat, les termes « de la présente loi » figurant aux nouveaux articles 59-3, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 5° du projet de loi), 59-4, paragraphe 3 (article 49 initial, point 7° du projet de loi), 59-7, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 10° du projet de loi), 59-9, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 12°), 59-10, paragraphe 1^{er} (article 49 initial, point 13°) et 59-12, paragraphe 2 (article 49 initial, point 16°) sont superflus et peuvent être supprimés.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications appropriées.

Au point 7° qui introduit un nouvel article 59-4 dans la loi précitée de 1993, le Conseil d'Etat considère qu'il convient de prévoir au paragraphe 2 une suite alphabétique pour énumérer les composantes du coussin global.

Selon le Conseil d'Etat, il échet d'écrire aux paragraphes 7 et 12 « site internet » au point 10°.

La Commission des Finances et du Budget suit ces recommandations.

Le Conseil d'Etat indique que le nouvel article 59-10, introduit par le point 13° de l'article sous avis, précise au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 que « les membres du comité du risque systémique n'envisagent une telle décision ... ». Outre les observations à propos de la coordination et cohérence du présent projet de loi avec le projet de loi n° 6653 portant création d'un comité du risque systémique, il convient absolument de préciser ce passage. En effet, dans la situation visée à l'article 59-10 (coussin pour le risque systémique), est-ce que ce sont les membres du comité ou le comité qui prennent une décision, le Conseil d'Etat renvoyant à son avis du 20 mai 2014 sur le projet de loi n° 6653 précité quant au rôle des

membres du comité systémique ? En outre, le comité du risque systémique n'émet qu'un avis et ne prend pas de décision, celle-ci revenant à la CSSF après concertation avec la BCL. Il s'y ajoute que les termes « envisager de prendre une décision » et « une telle décision » sont vagues et doivent être précisés.

La Commission des Finances et du Budget note, de manière liminaire, que les « membres » du comité du risque systémique sont les autorités (BCL, CAA, CSSF et Ministère des Finances). Il est renvoyé dans ce contexte aux amendements de la Commission des Finances et du Budget se rapportant au projet de loi n° 6653. Les représentants des membres ne siègent dès lors pas en capacité personnelle au comité, mais représentent les autorités membres qui composent le comité. Il est toutefois suggéré de clarifier le libellé pour préciser que c'est « le comité du risque systémique qui... ». Il est vrai que le comité du risque systémique émet des avis. A noter toutefois que l'émission d'un tel avis est précédée par une décision du comité d'émettre l'avis en question. Afin de remédier à toute ambiguïté, il est suggéré de clarifier ce passage en renvoyant à l'adoption d'un avis en vertu du premier alinéa et en supprimant le terme « envisager ». (**amendement 23**)

Le Conseil d'Etat note ensuite que le paragraphe 2 de cet article commence par « après une décision telle que visée au paragraphe (1) ». S'agit-il de la décision de la CSSF ? Ici aussi des précisions s'imposent.

La Commission des Finances et du Budget propose de préciser le texte en suivant la même logique que dans le contexte du paragraphe 1, ce qui devrait permettre de clarifier les points soulevés par le Conseil d'Etat. La CSSF ne pourra agir en l'occurrence qu'après que le comité du risque systémique a adopté un avis. (**amendement 23**)

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 3, il convient de supprimer « du présent article » à deux reprises et au paragraphe 4, il faut remplacer la virgule par un point-virgule ou séparer le texte en deux phrases.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, le paragraphe 1^{er} du nouvel article 59-12 (article 49 initial, point 16° du projet de loi) aux termes duquel « la CSSF veille au respect des exigences contenues dans les articles 59-1 à 59-14 du présent chapitre » est une tautologie, dans la mesure où, pour ces articles, la CSSF est l'autorité désignée. Si ce paragraphe devait néanmoins être maintenu, il faudrait supprimer les termes « du présent chapitre », la référence aux articles 59-1 à 59-14 étant suffisante.

La Commission des Finances et du Budget constate que le maintien du paragraphe est important pour éviter tout doute quant à l'autorité en charge, notamment dans le contexte des interactions avec la BCE au sein de l'Union bancaire. Elle décide toutefois de suivre l'avis du Conseil d'Etat en ce qui est de la suppression des termes « du présent chapitre ».

Au paragraphe 5 et au paragraphe 6, points a) et b) du nouvel article 59-13 de la loi de 1993 (point 17° de l'article sous examen du projet de loi), les termes « deuxième alinéa » sont à supprimer, alors que le paragraphe 3 auquel il est fait référence ne comporte qu'un seul alinéa. En outre, aux points a) et b) du paragraphe 6, les termes « du présent article » doivent être omis.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat.

Le point 18° de l'article 49 initial du projet de loi introduisant au nouvel article 59-14 à la loi de 1993 concerne le plan de conservation de fonds propres qu'un établissement CRR doit soumettre à la CSSF « au plus tard cinq jours ouvrables après avoir constaté qu'il ne satisfait pas à l'exigence » visée à l'article 59-13, paragraphe 2 de la loi de 1993. La CSSF peut accorder un délai supplémentaire allant jusqu'à dix jours sur la base de la situation particulière de cet établissement CRR et compte tenu de l'ampleur et de la complexité des activités de ce dernier. Le Conseil d'Etat demande si, à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, il ne faudrait pas mentionner l'établissement CRR au lieu de l'établissement de crédit.

La Commission des Finances et du Budget constate que le Conseil d'Etat constate à juste titre une certaine incohérence logique en ce qui est des entités visées par les différentes dispositions du point 18°. Or, le point 18° reprend en la matière fidèlement le texte de la directive 2013/36/UE. La Commission suggère dès lors de ne pas modifier le texte du projet de loi étant donné que le remplacement des termes « établissements de crédit » par ceux de « établissement CRR » (même si plus logique) correspondrait à une extension du champ d'application de la discrétion des autorités d'accorder un délai plus long. Une telle extension serait très probablement qualifiée par la Commission européenne comme étant incompatible avec la directive et le Luxembourg risquerait de se faire reprocher une transposition incorrecte de la directive sur ce point.

Article 61 nouveau (article 50 initial)

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard de cet article.

Article 62 nouveau (article 51 initial)

Selon le Conseil d'Etat, dans les phrases introductives des paragraphes 1^{er} et 2 ainsi qu'au point b) du paragraphe 2 du nouvel article 63-1 de la loi de 1993, les termes « du présent article » et « de la présente loi » sont à omettre. Après « Dans les cas visés au paragraphe (1) » de la phrase introductive du paragraphe 2, il convient d'insérer une virgule. Le sigle « EUR » figurant au paragraphe 2, point d) doit être remplacé par « euros ».

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications recommandées.

Article 63 nouveau (article 52 initial)

Selon le Conseil d'Etat, d'un point de vue rédactionnel,

- dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, aux points b), n) et p) du paragraphe 1^{er} ainsi qu'aux points b) et c) du paragraphe 2, les termes « de la présente loi » sont à supprimer ;
- aux points b), c), d) et p) du paragraphe 1^{er} et au point c) du paragraphe 2, l'adverbe « respectivement » est mal placé, alors qu'il se place avant les propositions concernées et non entre celles-ci. Ainsi il convient d'écrire « respectivement l'article XX ou l'article YY » et non « l'article XX respectivement l'article YY » ;
- au paragraphe 1^{er}, point o) du nouvel article 63-2, il convient d'écrire « loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme » ;
- à la phrase introductive du paragraphe 2, les termes « du présent article » sont superflus et après la référence au paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer une virgule ; et
- le sigle « EUR » figurant au paragraphe 2, point f) doit être remplacé par « euros ».

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications recommandées.

9. Divers

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk rappelle sa demande de mise à l'ordre du jour « des révélations dans le cadre de « SwissLeaks » et les conséquences » (demande du 20 février 2015).

Le Président déclare essayer de faire en sorte qu'une entrevue à ce sujet ait lieu au mois de mars.

Luxembourg, le 23 mars 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger

25



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 29 janvier 2015

Ordre du jour :

1. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique
- Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
- Adoption d'une série d'amendements
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Marc Spautz, M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen remplaçant M. Michel Wolter, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)
M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances
Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

Les membres de la Commission examinent les amendements qui leur ont été communiqués par email dans la soirée précédant la réunion (et par courrier électronique le matin de la réunion).

Amendement 1 concernant l'intitulé du projet de loi :

La Commission des Finances et du Budget propose de compléter l'intitulé du projet de loi en ajoutant les mots « et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg » à la fin de l'intitulé.

L'intitulé se lira comme suit :

« Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ».

Motivation de l'amendement :

Cet amendement devient nécessaire suite à l'amendement 7 qui ajoute un article 10 au projet de loi qui modifie la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Amendement 2 concernant l'article 1^{er}, paragraphe 3:

A l'article 1^{er}, paragraphe 3, la 1^{ère} phrase est complétée par l'ajout des mots « servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, » en milieu de phrase.

L'article 1^{er}, paragraphe 3 se lira comme suit :

« (3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macro-prudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, **servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle,** en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macro-prudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macro-prudentielle et les objectifs intermédiaires. ».

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles traite assez extensivement des « objectifs intermédiaires ». Le Conseil d'Etat recommande de définir cette notion tant soit peu dans le texte même du projet de loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de donner une suite favorable à l'observation du Conseil d'Etat et propose de reprendre une partie des explications figurant dans le commentaire des articles. Le concept d' «objectif intermédiaire» provient des recommandations du Comité européen du risque systémique (CERS). Il est proposé de reprendre le langage utilisé, notamment la sous-recommandation A.1. de la recommandation CERS/2013/1.

Amendement 3 concernant l'article 2 :

La phrase introductive de l'article 2 est modifiée comme suit :

« Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités que ses membres ~~représentent~~, le comité:».

Motivation de l'amendement :

Cet amendement découle de l'amendement 4 qui, en ligne avec l'avis du Conseil d'Etat, vise à clarifier que ce sont les autorités qui sont membres du comité.

Amendement 4 concernant l'article 3 ancien (articles 3 à 6 nouveaux):

L'article 3 est scindé en plusieurs articles qui ont la teneur suivante :

« **Art. 3.** (1) Le comité est composé de quatre membres ~~effectifs~~, à savoir:

- le **Gouvernement, représenté par le** membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- **la BCL, représentée par son** directeur général de la BCL,
- **la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF »), représentée par son** directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“),
- le **Commissariat aux assurances (ci-après « CAA »), représenté par son** directeur du Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“).

(2) Chaque membre ~~effectif~~ du comité désigne un membre **représentant** suppléant qui peut accompagner le **représentant** ~~membre effectif~~ aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(47) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre ~~effectif~~ désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité. Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(45) Les **membres du comité, les représentants des** membres du comité et **les représentants** ~~leurs~~ suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(46) Les **représentants des** membres du comité et **les représentants** ~~leurs~~ suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

Art. 4. (4-1) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins **deux** ~~trois membres effectifs~~ **représentants** sont présents et que ~~le quatrième membre~~ **les deux autres représentants** s'est **se sont** fait remplacer par son **leurs** suppléants.

(28) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les **représentants des** ~~membres effectifs~~ du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(312) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de

son Président ou de deux des **représentants de** ses membres ~~effectifs~~.

(~~413~~) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

Art.5. (15) Les **représentants** ~~membres effectifs~~ disposent d'un droit de vote. Les **représentants** ~~membres~~ suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un **représentant** ~~membre effectif~~, ils exercent son droit de vote.

(~~26~~) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(~~39~~) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions **à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite** ~~si au moins trois de ses membres effectifs sont présents~~.

(~~414~~) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité des **représentants** de ses membres ~~effectifs~~.

Art.6. (1 40) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des **personnes du monde** ~~représentants de la vie~~ économique, du secteur financier et **des** ~~d'~~acteurs **du secteur financier** ~~financiers~~ ou **des** ~~d'~~infrastructures de marché du secteur financier individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflits d'intérêts avec le sujet à l'ordre du jour.

(~~247~~) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflits d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi. »

Les articles 4 à 6 du projet de loi sont renumérotés en conséquence.

Motivation de l'amendement :

Donnant suite à l'observation du Conseil d'Etat qu'il est préférable de reprendre les dispositions de l'article 3 sous plusieurs articles nouveaux, l'article 3 est scindé en quatre articles et les actuels articles 4 à 6 du projet de loi sont renumérotés pour devenir les articles 7 à 9. Les paragraphes 1, 2, 3, 7, 15 et 16 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 6 de l'article 3 nouveau. Les paragraphes 4, 8, 12 et 13 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 4 nouveau. Les paragraphes 5, 6, 9 et 11 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 5 nouveau. Les paragraphes 10 et 17 deviendront les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 nouveau. Le paragraphe 14 de l'actuel article 3 sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5 (cf. infra sous amendement 6).

Le contenu des paragraphes en question reste le même à l'exception des modifications suivantes :

1. Le Conseil d'Etat relève que le comité est certes composé de personnes physiques, mais que celles-ci représentent ès qualité leurs autorités d'envoi. La Commission des Finances et du Budget concorde que le projet de loi pourrait bénéficier de plus de clarté sur ce point afin d'éviter toute ambiguïté. Afin d'explicitier que les membres du comité sont bien les autorités d'envoi des personnes qui siègent au comité et que ces dernières n'y siègent pas à titre personnel, il est proposé d'utiliser de manière horizontale dans l'ensemble des articles le mot « membre » pour se référer aux autorités, le mot « représentant » pour se référer à la personne qui représente l'autorité normalement au sein du comité et les mots « représentant suppléant » pour

désigner la personne qui peut voter à la place du représentant lorsque ce dernier est empêché. La terminologie du paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1^{er} nouveau) devra être alignée afin d'éviter des confusions étant donné que le terme « représentant » y figure déjà ayant un autre sens. De même, un ajustement de la phrase introductive de l'article 2 est nécessaire (cf. amendement 3). L'article 3, paragraphe 1^{er} est reformulé pour tenir compte de cette nouvelle terminologie.

2. L'article 3, paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau), est adapté pour tenir compte du changement de terminologie exposé sub 1. et, dans la logique de ce changement, il est clarifié que la disposition en question couvre tant les membres du comité que les représentants et les représentants suppléants de ces membres.
3. Suite à la remarque du Conseil d'Etat qu'à l'article 3, paragraphe 9 ancien (article 5, paragraphe 3 nouveau) il faut préciser si l'approbation des procès-verbaux se fait à l'unanimité ou à la majorité, il est clarifié que les procès-verbaux sont adoptés à l'unanimité des voix exprimées.
4. Le Conseil d'Etat note qu'à l'actuel article 3, paragraphe 17 ancien (article 6, paragraphe 2 nouveau), il convient de rayer les « s » à la fin des mots « experts » et « conflits ». Il est procédé aux modifications en question et le même raisonnement est appliqué à l'actuel article 3, paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1^{er} nouveau).
5. Afin d'éviter des situations d'impossibilité de réunion du comité, par exemple en cas de maladie ou d'empêchement simultanés de deux représentants, l'ancien paragraphe 4 de l'article 3 (article 4 paragraphe 1^{er} nouveau) est modifié dans le sens que le comité pourra se réunir lorsqu'au moins deux représentants (au lieu de trois) sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants.
6. Par souci de clarté, la formulation du paragraphe 10 de l'article 3 ancien (article 6, paragraphe 1^{er}) est légèrement modifiée.

Amendement 5 concernant l'article 4 ancien, article 7 nouveau:

Le paragraphe 2 de l'article 4 ancien, article 7 nouveau, est modifié comme suit :

« (2) ~~Le comité décide, au cas par cas, de rendre publics~~ Les avis, alertes et recommandations **sont rendus publics, en temps utile, si cela contribue à la réalisation des objectifs du comité** qu'il émet. »

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat invite à la plus grande circonspection et parcimonie en ce qui concerne les publications faites par le comité. La Commission des Finances et du Budget estime qu'il est opportun de consacrer dans le projet de loi le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics, en temps utile, si une telle publication contribue à la réalisation des objectifs du comité, dont notamment la stabilité financière. Les modalités de décision et l'expérience des représentants des membres contribueront à ce que les publications se feroient en conformité avec les missions du comité.

Un membre de la Commission s'interroge quant à l'information de la Chambre des députés en cas de décision de non-publication d'avis, d'alertes et de recommandations. Il est jugé utile et important que, dans la mesure du possible, le ministre ayant la place financière dans ses attributions informe les membres de la Commission des Finances et du Budget de l'existence de tels avis, alertes ou recommandations à condition que ces informations restent confidentielles (huis clos). Ce point devra être mentionné dans le rapport du rapporteur du présent projet de loi.

Amendement 6 concernant l'article 5 ancien, article 8 nouveau :

Trois paragraphes, dont deux nouveaux et l'un transféré de l'article 3 ancien, de la teneur suivante sont ajoutés à l'article 5 ancien, article 8 nouveau:

« (3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des membres du comité du risque systémique et des autres organismes nationaux visés à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par leur secret professionnel respectif.

4) Les informations visées aux paragraphes 1 et 2 ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions.

(54) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les **représentants des** membres du comité, les **représentants** suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Motivation de l'amendement :

Le Conseil d'Etat soulève à différents endroits de son avis la question de l'étendue de la sphère de secret des différentes autorités composant le comité et de l'échange d'information via le comité et relate un manque de clarté sur ces questions.

L'amendement fait suite à ces observations du Conseil d'Etat et spécifie que le secret professionnel des membres du comité ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par ledit secret professionnel. Cette clarification se fait via l'ajout d'un nouveau paragraphe 3. Il découle en effet des recommandations du CERS que le comité du risque systémique ne saurait remplir les fonctions confiées aux autorités macro-prudentielles par les textes européens s'il n'a accès qu'à des données agrégées. D'ailleurs la sous-recommandation C.2 de la recommandation CERS/2011/3 exige explicitement que les autorités macro-prudentielles doivent être en mesure de recevoir des informations spécifiques à un établissement.

Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat quant à l'extension des hypothèses selon lesquelles les informations confidentielles en question peuvent être échangées, la Commission des Finances et du Budget suggère de préciser dans un nouveau paragraphe 4 que les informations en question ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de ses missions (prévues dans le projet de loi).

La confidentialité au sein du comité est assurée par le paragraphe 14 de l'ancien article 3 du projet de loi qui sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5. Le contenu du paragraphe en question ne sera pas modifié à l'exception de deux changements ponctuels visant à accommoder la nouvelle terminologie découlant de l'amendement 4.

Un membre de la Commission s'interroge quant à la levée du secret professionnel des membres du comité. Un autre membre rétorque que même si le secret professionnel individuel est levé, le secret est toujours garanti par le secret partagé des membres du comité, instauré par le projet de loi.

La représentante du ministère des Finances déclare que la levée du secret professionnel prévue dans le présent projet de loi vient s'ajouter aux dispositions relatives au secret professionnel figurant dans les lois financières sectorielles. Les dispositions de la présente loi introduisent une possibilité de transmission d'informations supplémentaire pour les autorités membres du comité et il n'y aura pas de contradiction entre la présente loi et les lois financières sectorielles. Elle précise que, même si cela n'est pas absolument nécessaire, l'article 60 du projet de loi n°6660 prévoit une modification de la loi organique de la CSSF selon laquelle le secret professionnel de la CSSF ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par son secret professionnel. Cette disposition rappelle la possibilité de transmission d'informations prévue dans le présent projet de loi et a pour simple objectif de faciliter la lecture des lois sectorielles afin d'y voir énumérés, en un seul et même endroit, l'ensemble des cas où la levée du secret professionnel est autorisée. Il sera procédé de même, par le biais d'amendements gouvernementaux au projet de loi n°6456, à l'égard du Commissariat aux Assurances.

Amendement 7 concernant un nouvel article 10 :

Un nouvel article 10 suivant est inséré dans le texte du projet de loi :

« **Art. 10.** La loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est modifiée par l'insertion d'un nouveau titre « Responsabilité civile » et d'une nouvelle disposition libellée comme suit:

« Responsabilité civile

Art. 34-1. La Banque centrale exerce ses missions dans l'intérêt public. Pour que la responsabilité civile de la Banque centrale puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage subi a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement des missions de service public de la Banque centrale. » ».

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat évoque la question de la responsabilité des membres du comité étant donné l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité. Alors que la question de la responsabilité de la CSSF et du CAA est réglée par les lois organiques des deux établissements publics en question, tel n'est pas le cas pour la BCL. La Commission des Finances et du Budget décide qu'il y a lieu de remédier à cette lacune. Le nouvel article 10 introduit une limitation de responsabilité extracontractuelle dans le chef de la BCL en précisant que l'exercice des missions de la BCL se fait dans l'intérêt public.

La limitation de responsabilité de la BCL sera dès lors comparable à celle dont bénéficient la CSSF et le CAA.

La BCL a l'obligation de protéger une pluralité d'intérêts, parmi lesquels plus particulièrement celui de la stabilité des prix et de la stabilité du système financier. La responsabilité de la BCL ne peut être engagée que s'il est prouvé qu'un dommage a été causé par une négligence grave dans le choix ou l'application ou l'absence des moyens mis en œuvre par la BCL, en ce y compris la faute intentionnelle. Pour que sa responsabilité soit engagée, outre le dommage, il faut que le ou les plaignants établissent la faute et le lien de causalité, c'est-à-dire prouvent que le dommage est l'effet direct d'une négligence grave et non seulement d'une erreur d'appréciation. L'adéquation des moyens retenus par la BCL doit se mesurer par rapport aux standards qui sont notamment appliqués par d'autres autorités nationales et européennes ayant des missions similaires que la BCL.

Plusieurs membres de la Commission posent des questions au sujet des régimes de responsabilité civile de la CSSF et du CAA.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

Les membres de la Commission sont partagés quant à une communication des amendements à la Banque centrale européenne. Ils estiment en conclusion du débat qu'il appartient au gouvernement de prendre une décision à ce sujet.

2. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 10 février 2015 (9:00 heures).

Luxembourg, le 4 février 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2015

Ordre du jour :

1. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique
- Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
- Echange de vues avec le Ministre des Finances et des représentants de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), de la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF) et du Commissariat aux Assurances (CAA)

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes remplaçant M. Michel Wolter, M. Claude Wiseler

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)
M. Gaston Reinesch, Président de la BCL
M. Etienne de Lhoneux, M. Abdelaziz Rouabah, de la BCL
M. Jean Guill, Directeur général de la CSSF
M. Claude Wirion, Directeur général du CAA
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Joëlle Elvinger, M. Claude Haagen, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

En guise d'introduction, Monsieur le Ministre des Finances expose les points saillants du projet de loi pour les détails desquels il est renvoyé au procès-verbal de la réunion du jour précédent (réunion du 22 janvier 2015).

Il constate que les avis de la BCE et du Conseil d'Etat sont peu convergents et en déduit que le projet de loi, cohérent avec le cadre légal existant et conforme aux recommandations du Comité européen du risque systémique (CERS), présente un bon compromis entre les différents points de vue divergents. Il ajoute que le régime de la responsabilité de la BCL sera modifié dans la loi organique de la BCL afin de l'aligner sur celui existant au niveau de la CSSF.

Le Président de la BCL signale que, même si le contenu du projet de loi repose sur un équilibre fragile et que certains points ne sont pas tout à fait satisfaisants pour la BCL, il se déclare d'accord avec le projet de loi dans sa teneur actuelle, quitte à l'amender légèrement. Il salue en outre la proposition de Monsieur le Ministre des Finances d'aligner le régime de la responsabilité de la BCL sur celui de la CSSF. La divergence entre les deux régimes serait à attribuer à une omission survenue au moment de la création de la Banque centrale du Luxembourg.

Le Directeur du CAA déclare que le CAA approuve également le projet de loi, d'autant plus que le CAA est déjà impliqué dans des organismes européens auxquels il fournit des données concernant le secteur des assurances luxembourgeois. Il indique que la probabilité qu'un risque systémique parte du secteur des assurances est minime, mais ajoute que ce secteur peut évidemment être touché par un tel risque.

Il attire finalement l'attention sur le fait qu'un risque systémique peut être déclenché par un acteur individuel. Selon lui, il est donc primordial que le comité de risque systémique (CRS) puisse s'échanger sur des acteurs/entreprises individuels du secteur financier sans qu'un secret professionnel ne puisse être opposé par l'un des membres au CRS. Le présent projet de loi habilitera le CAA à communiquer des informations au CRS. Dans un souci de transparence et de lisibilité des textes légaux, une disposition similaire relative à la levée du secret professionnel sera introduite via des amendements gouvernementaux dans le projet de loi 6456 (solvabilité II).

Le Directeur général de la CSSF indique que la CSSF soutient également le projet de loi.

Il déplore que le projet de loi 6660 (transposition de la directive CRD 4) soit lié au présent projet de loi, alors que son vote est au moins aussi urgent que celui du présent projet de loi.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Le Ministre des Finances précise que, pour le bon fonctionnement du CRS, ses membres doivent être autorisés à échanger entre eux les informations dont ils disposent (sauf la BCL en matière de politique monétaire). Le CRS est évidemment soumis au secret professionnel partagé.
- Il est précisé que le terme « shadow banking » n'est pas un terme juridiquement défini. Le Directeur général de la CSSF précise que le secteur du « shadow banking » correspond à un secteur bancaire parallèle dont la majeure partie des entités sont déjà soumises à un agrément et à une surveillance par les autorités de surveillance microprudentielles.

Le CRS est habilité à adresser des avis, alertes ou recommandations à l'ensemble des entités, réglementées ou non, du système financier, ces entités étant susceptibles de représenter des risques systémiques et/ou des vulnérabilités. Le destinataire met en œuvre les avis, alertes et recommandations du CRS et lui communique les mesures prises à cet effet ou fournit au CRS une justification adéquate s'il ne les a pas mis en œuvre ou que partiellement (« comply-or-explain »). Il est clair que dans le cas d'une entité soumise à une surveillance par autorité de surveillance, cette dernière dispose d'un pouvoir coercitif fort, inexistant à l'égard des entités non soumises à une surveillance.

Le CRS pourrait adresser, le cas échéant, une recommandation au Gouvernement lui suggérant d'assujettir à l'avenir à un agrément et à une surveillance des activités ou des entités non encore soumises à un contrôle par une autorité de surveillance.

- Il est spécifié les avocats ne font pas partie des professions visées par les avis, alertes et recommandations du CRS étant donné qu'ils ne constituent pas une source de risques systémiques.
- En ce qui concerne le risque de blocage des travaux du CRS en cas d'absence d'unanimité au vote au sein du CRS, mentionné par la BCE dans son avis, le Ministre des Finances est d'avis que, dans la pratique et en raison des enjeux, il est peu probable qu'une telle situation se présente. Il ajoute que les modalités de vote du CRS s'inspirent étroitement de celles prévues pour les comités mis en place en France et en Allemagne.
- Selon le Ministre des Finances, le CRS doit pouvoir décider de la publication ou non des résultats de ses travaux, ainsi que du moment d'une telle publication. En cas de non-publication d'un avis, alerte ou recommandation, il est difficilement concevable que cette information confidentielle soit tout de même communiquée à la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés.

Un membre de la Commission soulève la question de la violation du secret professionnel en cas de décision de publication d'une information concernant un ou des acteurs individuels.

- Le Ministre des Finances indique qu'une fusion entre CSSF et CAA n'est pas envisagée à l'heure actuelle.
- Il est rappelé que, dans son avis, la BCE conseille au législateur luxembourgeois d'exercer la plus grande prudence à l'égard des recommandations du Conseil d'Etat en faveur d'une limitation du champ d'actions du CRS et de l'élimination de toute mention du pouvoir hiérarchique du gouverneur de la BCL à l'égard du secrétariat du CRS.

L'ensemble des personnes présentes s'accordent pour dire que le vote du projet de loi revêt une urgence particulière, alors que le Luxembourg figure parmi les derniers pays de l'UE à mettre en place son autorité de surveillance macroprudentielle.

Une série d'amendements sera examinée au cours de la réunion du 29 janvier 2015 à 15:00 heures.

Luxembourg, le 23 février 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 22 janvier 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 18 et 21 novembre 2014, et des 2, 3, 8, 10 et 16 décembre 2014
2. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique
 - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6660 Projet de loi portant:
 - transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;
 - transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;
 - transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;
 - modification de:
 - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
 - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
 - la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs
 - Rapporteur: Monsieur Guy Arendt
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)
M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 18 et 21 novembre 2014, et des 2, 3, 8, 10 et 16 décembre 2014

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

2. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

La représentante du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans le document parlementaire n°6653 et qui est sommairement repris dans les points ci-dessous. Ces points reprennent également les précisions apportées en réponse aux questions posées par les membres de la Commission.

Le projet de loi met en œuvre au Luxembourg deux recommandations du Comité européen du risque systémique (CERS) (celle du 22 décembre 2011 qui enjoint les Etats membres de mettre en place une autorité macroprudentielle nationale et celle du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle).

Création et composition du comité du risque systémique (CRS) (articles 1 et 3)

Le projet de loi n'ayant été déposé que début 2014, le ministre des Finances a eu la possibilité d'observer les démarches entreprises par les différents pays de l'UE à ce sujet. Il a finalement été décidé, à l'image de ce qui a été réalisé en France et en Allemagne, de mettre en place un comité du risque systémique (CRS) composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, en l'occurrence le ministère ayant dans ses attributions la place financière (préside le CRS), la Banque centrale du Luxembourg (BCL) (son directeur général préside le CRS en cas d'empêchement du Président), la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et le Commissariat aux assurances (CAA).

Il est rappelé que la CSSF, autorité micro-prudentielle, a déjà pris un certain nombre de mesures macroprudentielles au cours des dernières années, par exemple en matière de mise en place d'exigences de fonds propres des banques.

Mission et tâches à exercer par le CRS (articles 1 et 2)

Le CRS a pour mission de coordonner la mise en œuvre de la politique macroprudentielle dont l'objectif ultime est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Il poursuit, de plus, des objectifs intermédiaires.

Parmi les nombreuses tâches qu'il est amené à effectuer (voir article 2), le CRS identifie, évalue et fait le suivi des risques pour la stabilité financière visant à déterminer ou à prévenir ces risques, détermine les acteurs financiers et les infrastructures de marché du secteur financier ou leurs activités qui constituent ou sont susceptibles de constituer un risque systémique pour le Luxembourg et il émet des avis, alertes ou recommandations lorsqu'il le juge nécessaire. Il évalue et fait le suivi des réponses qui ont été réservées par les

destinataires qui mettent en œuvre les avis, alertes et recommandations du CRS et lui communiquent les mesures prises à cet effet ou fournissent au CRS une justification adéquate s'ils ne les ont pas mis en œuvre ou ne les ont mis en œuvre que partiellement (« comply-or-explain »). Le comité constitue en outre une plateforme d'échange d'informations et de coopération entre les membres.

S'il est vrai que le CRS ne dispose pas de pouvoir coercitif propre, il est rappelé qu'il peut s'appuyer sur les pouvoirs des autorités représentées en son sein. En outre, le mécanisme « comply-or-explain » assure que les destinataires prennent les mesures nécessaires pour se conformer aux avis, alertes et recommandations du comité ou, à défaut, expliquent les raisons pour lesquelles ils ne s'y sont pas conformés. Le modèle proposé dans le projet de loi tient compte des arrangements institutionnels en vigueur au Luxembourg et évite toute insécurité juridique.

Le mandat du CRS couvre l'ensemble du système financier luxembourgeois. Selon le ministère des Finances, son champ d'application n'englobe pas les avocats, experts comptables, réviseurs d'entreprises et activités connexes dans la mesure où ils ne représentent pas une source de risque systémique pour la stabilité du secteur financier (voir encore le point « Destinataires des avis, alertes ou recommandations du CRS » ci-dessous).

Fonctionnement du CRS (article 3)

Le CRS se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin. Il adopte des avis, alertes, recommandations et rapports d'activité à l'unanimité des voix exprimées. Il en découle que la BCL dispose d'un droit de veto, ce qui contribue à conférer à celle-ci un rôle de premier plan.

Le secrétariat du CRS est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Il est responsable de la préparation des réunions du comité. Chaque membre effectif du CRS désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du CRS.

En ce qui concerne le risque de blocage des travaux du CRS en cas d'absence d'unanimité au vote, mentionné par la BCE dans son avis, la représentante du ministère des Finances considère que, dans la pratique, il est peu probable qu'une telle situation se présente compte tenu des compétences légales des membres.

Rôle de la BCL

La deuxième recommandation du CERS (CERS/2011/3) exige que les gouvernements attribuent un « rôle de premier plan » (*leading role*) aux banques centrales nationales dans le cadre de la surveillance macroprudentielle, sans mettre en cause leur indépendance.

En confiant au directeur général de la BCL la présidence du comité en cas d'absence du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et en confiant la préparation des réunions du comité à la BCL, le projet de loi met en œuvre les recommandations CERS qui prévoient un rôle de premier plan pour les banques centrales nationales. Le secrétariat du CRS, assuré par la BCL, est appelé à rédiger les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du CRS et les projets de procès-verbaux des réunions du CRS. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du CRS. La BCL est dès lors appelée à jouer un rôle-clé au sein du CRS.

Le fait de confier la présidence du CRS au Ministre ayant dans ses attributions la place financière n'est pas contraire à l'exigence de l'indépendance opérationnelle prévue par la

recommandation CERS/2011/13 dans la mesure où le secrétariat du CRS sera assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général.

En ce qui concerne l'argument avancé par la BCE dans son avis du 26 juin 2014 selon lequel des missions additionnelles (identification, analyse et suivi des risques systémiques, contribution à la mise en œuvre des décisions du CRS, possibilité de formuler des propositions au conseil de stabilité financière,...) ont été confiées à la Banque de France et la Bundesbank dans le cadre de leurs CRS respectifs, les auteurs du projet de loi ont estimé qu'il n'était pas nécessaire de préciser de telles missions dans la loi organique de la BCL puisque cette dernière prévoit déjà que « ...la Banque centrale coopère avec le Gouvernement et avec les autorités de surveillance prudentielle au niveau national ainsi qu'avec les autres banques centrales au niveau communautaire et international afin de contribuer à assurer la stabilité financière, notamment au sein des comités institués à cet effet »¹.

Confidentialité des activités du CRS (article 3 (14))

Même si les personnes assistant aux réunions du CRS sont déjà soumises au secret professionnel par les lois sectorielles qui leur sont applicables, le projet de loi établit leur obligation au secret professionnel lorsqu'ils exercent une fonction au titre de la présente loi.

En dehors des communications qu'il décide de rendre publiques, les délibérations du comité ne sont pas publiées, eu égard à la nature confidentielle et sensible des informations échangées.

Destinataires des avis, alertes ou recommandations du CRS (article 4)

Les destinataires des avis, alertes ou recommandations du CRS peuvent être les autorités représentées au CRS, mais également tout ou partie du secteur financier, englobant de manière large tous les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement ou opérateurs qui pourraient porter atteinte à la stabilité du système financier au Luxembourg ou à l'une de ses composantes. Il est précisé dans le commentaire des articles du projet de loi (voir article 4) que les recommandations du CRS pourraient également s'adresser à des entités et activités du secteur bancaire parallèle (*shadow banking*). A ce sujet, il est précisé que le « shadow banking » n'est pas un concept juridique clairement défini et qu'une large part de ce secteur est d'ores et déjà réglementée et soumise à la surveillance de la CSSF (p.ex. les fonds d'investissement).

Publication ou non des avis, alertes ou recommandations du CRS (article 4)

Le CRS évalue au cas par cas la nécessité de procéder à la publication des avis, alertes ou recommandations. Dans certaines circonstances, par exemple dans le cas où une recommandation ne concerne qu'un seul acteur du secteur financier, une publication de cette recommandation pourrait porter préjudice à cet acteur dans les marchés financiers et ne paraît donc pas opportune. Au contraire la publication d'un avis, d'une alerte ou d'une recommandation s'avère nécessaire lorsqu'il s'agit de sensibiliser un secteur sur des risques systémiques potentiels.

Alors que, dans son avis, la BCE plaide pour une plus grande transparence des décisions de politique macroprudentielle et préconise donc que la décision de la publication ne soit pas laissée à la discrétion du CRS, le Conseil d'Etat, au contraire, invoque le secret

¹ Article 2(6) de la loi organique de la Banque centrale du Luxembourg (version consolidée)

professionnel et la confidentialité des données personnelles et recommande une grande circonspection et parcimonie en matière de publication.

La représentante du ministère des Finances attire l'attention sur le contenu de la « Recommandation D - Transparence et responsabilité » de la recommandation CERS/2011/3 qui prévoit que :

« Les États membres sont invités à :

- 1) assurer que les décisions de politique macroprudentielle et leur motivation sont rendues publiques en temps utile, à moins que cela comporte des risques pour la stabilité financière, et que les stratégies de politique macroprudentielle sont définies et publiées par l'autorité macroprudentielle;
- 2) confier à l'autorité macroprudentielle le pouvoir de faire des déclarations, publiques ou non, sur le risque systémique;... » .

Elle en déduit que le texte actuel respecte pleinement la recommandation du CERS. La décision de publication ou non d'un avis, d'une alerte ou recommandation dépendra de son destinataire et des circonstances particulières. La publication est indiquée si elle contribue à renforcer la stabilité financière du pays.

Secret professionnel entre membres du CRS (article 5)

Les autorités représentées au CRS sont tenues de communiquer, de leur propre initiative et sur demande, toutes les informations utiles et nécessaires pour l'accomplissement de sa mission au CRS, leur secret professionnel prévu par le droit national ne faisant pas obstacle à de telles communications. La levée du secret professionnel prévue par la présente loi ne s'applique pas à la BCL, car son secret professionnel est prévu par l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne (protocole annexé au traité de droit primaire de l'Union ayant un rang supérieur au droit national dans la hiérarchie des normes).

Responsabilité du CRS devant le Conseil de gouvernement et la Chambre des Députés (article 6)

L'article 6 prévoit que le CRS rencontre une fois par an la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés.

En outre, le CRS communique chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Le commentaire de l'article 6 précise que ce rapport décrit les risques systémiques identifiés, les grands axes de la politique macroprudentielle poursuivie et plus particulièrement les objectifs intermédiaires fixés et les instruments macroprudentiels choisis pour atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il dresse en outre la liste des avis, alertes et recommandations émis par le CRS et fait état de la suite que les destinataires ont réservée à ces avis, alertes et recommandations. Le CRS publie une version abrégée de ce rapport.

Un membre de la Commission s'interroge quant au contenu du rapport sur les activités du CRS, puisque, lorsqu'il le jugera utile, le CRS ne publiera pas ses avis, alertes ou recommandations. Le rapport sur les activités du CRS contiendra-t-il tout de même des informations au sujet de ces avis, alertes ou recommandations non publiés ?

La représentante du ministère des Finances souligne que le comité est ultimement responsable devant le parlement conformément aux recommandations CERS. Le rapport d'activités présenté au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés contient des

informations plus détaillées sur les objectifs intermédiaires, risques identifiés et les instruments de politique macroprudentielle utilisés que le rapport qui sera publié. Il paraît évident que le Conseil de Gouvernement et la Chambre des Députés obtiennent des informations plus détaillées que le grand public eu égard à la sensibilité de ces informations. Ce point devra être clarifié au cours de la réunion du lendemain.

*

Le présent projet de loi ne modifie pas les règles actuelles de représentation des autorités concernées au niveau européen et international.

*

Un membre de la Commission souhaiterait qu'un tableau énumérant les solutions choisies par les différents Etats membres de l'UE en matière de mise en place d'une autorité de surveillance macroprudentielle soit mis à disposition de la Commission.

La représentante du ministère des Finances signale que la plupart des Etats membres, au sein desquels la surveillance microprudentielle/bancaire est assurée par la banque centrale nationale, ont confié le rôle de l'autorité de surveillance macroprudentielle à cette même banque centrale nationale. Les autres Etats membres, tels la France, l'Allemagne et l'Autriche, ont décidé de créer un comité de risque systémique à part.

Il s'avère, de plus, que les lois de mise en place d'un CRS votées dans les pays voisins comportent beaucoup moins de détails que le projet de loi luxembourgeois.

En réponse à une question du même membre de la Commission, il est répondu qu'une éventuelle fusion entre les autorités de surveillance CSSF et CAA n'est pas prévu dans le programme gouvernemental. (Note de la secrétaire : ce point a été confirmé par le ministre des Finances au cours de la réunion du lendemain.)

*

Il est remarqué que le Luxembourg affiche un certain retard dans la mise en place de son autorité macroprudentielle, d'où l'urgence que revêt l'adoption du présent projet de loi.

Faute de temps, l'avis du Conseil d'Etat n'a pas pu être examiné.

Des amendements parlementaires seront discutés au cours de la réunion du 29 janvier 2015 (15:00 heures).

3. 6660 Projet de loi portant:

- **transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;**
- **transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;**
- **transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;**
- **modification de:**
 - **la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;**
 - **la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;**
 - **la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds**

d'investissement alternatifs

Faute de temps, ce point est reporté à une réunion ultérieure.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 27 janvier 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger

08



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2014

Ordre du jour :

1. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015
- Rapporteur: Monsieur Franz Fayot

- Echange de vues avec des représentants du STATEC au sujet des dernières prévisions économiques
2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16 et 17 octobre 2014
3. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique
- Désignation d'un rapporteur
4. 6660 Projet de loi portant:
- transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;
- transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;
- transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;
- modification de:
- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
- la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
- la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs
- Désignation d'un rapporteur
5. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Justin Turpel, député (*observateur*)

M. Serge Allegrezza, Directeur du STATEC
M. Ferdy Adam, M. Bastien Larue, du STATEC
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015

En guise d'introduction, le Directeur du STATEC signale que les prévisions présentées correspondent à une version révisée de celles sur lesquelles s'est basé le projet de budget 2015. La préparation de ces prévisions a été compliquée en raison des faits, d'une part, que le STATEC est passé du système européen des comptes SEC95 au SEC2010 et, d'autre part, qu'au même moment a eu lieu une grande révision statistique (comme tous les 5 ans) impliquant l'intégration de nouvelles données dans les systèmes de calcul. La dégradation de l'environnement macro-économique dans la zone euro à la même période n'a pas facilité la tâche du STATEC non plus.

MM. Bastien Larue et Ferdy Adam exposent la situation conjoncturelle et les prévisions sur base d'une présentation powerpoint reprise en annexe.

- A l'égard de l'évolution récente du PIB (slide 3), il est signalé que la comptabilisation des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) et de la recherche et développement a changé dans le SEC2010. L'impact est particulièrement notable au Luxembourg en raison de la présence d'une large place financière internationale. L'introduction des changements méthodologiques portant sur les SIFIM conduit, toutes choses étant égales par ailleurs, à une réévaluation du PIB du Luxembourg de l'ordre de +0,5% en 2008. L'étude du STATEC à ce sujet est reprise en annexe.
- Il est précisé, dans le contexte du slide 4, qu'une hausse inférieure à 3% de la croissance de l'emploi entraîne une hausse du chômage.
- L'activité du secteur financier n'a que peu progressé au 1^{er} semestre 2014 en raison de ralentissements au niveau du secteur bancaire, alors que cette composante représente environ 60% de la valeur ajoutée du secteur financier (slide 6). La consommation progresse moins vite que le PIB (environ 2% sur le premier semestre). Il se pourrait que la perspective de la hausse de la TVA à partir du 1^{er} janvier 2015 pousse certains consommateurs à des achats par anticipation avant la fin de l'année.
- En matière de perspectives, pour la zone euro, la quasi-stagnation du PIB constatée au 2^e trimestre pourrait se prolonger au 3^e trimestre; les premières estimations y relatives seront publiées ce vendredi 14 novembre 2014. La plupart des organisations internationales ont révisé leurs prévisions de croissance à la baisse en automne (slide 7), par rapport au printemps.
- L'inflation sous-jacente (c'est-à-dire hors produits pétroliers) recule depuis début 2014. Le taux en-dessous d' 1%, atteint début octobre 2014, n'a pas été aussi bas depuis plusieurs années (slide 9). Les principaux facteurs du ralentissement de l'inflation sont la baisse des prix des produits pétroliers, celle des prix des produits alimentaires (tendance générale en Europe en raison de récoltes particulièrement abondantes), une moindre

contribution de la hausse de certains prix administrés et, en octobre, l'absence d'indexation (contrairement aux trois années précédentes). La désinflation se généralise à travers tous les produits.

- Il est rappelé que la forte hausse des salaires du secteur financier en 2012 et 2013 était liée à une hausse des rémunérations globales de ce secteur, ces rémunérations comprenant les indemnités liées à des plans de licenciement. Le fort ralentissement des salaires de ce secteur constaté à l'heure actuelle (slide 11) marque le contre-coup de cet effet, c'est-à-dire la fin du paiement de ce type d'indemnités. La hausse du coût salarial moyen à partir de fin 2012 est également liée à la reprise économique qui se traduit au niveau des entreprises par la prestation d'heures supplémentaires (payées plus cher) avant l'embauche de personnel supplémentaire. Le début de l'année 2014 se caractérise, de plus, par une forte augmentation de la durée de travail dans certaines branches comme par exemple celle de la construction en raison de conditions météorologiques atypiques.
Puisque la prochaine indexation automatique des salaires ne devrait pas survenir avant le 2^e trimestre 2015, la tendance actuelle devrait se poursuivre au moins jusque-là.
- La progression de l'emploi est encore trop faible pour tirer le chômage à la baisse (slide 12). Depuis début 2014, le pays compte environ 500 chômeurs et 500 bénéficiaires de mesures pour l'emploi supplémentaires.
- Le slide 14 montre que le STATEC a revu ses prévisions de la croissance du PIB pour la zone euro à la baisse: pour 2014 de 1,3% à 0,8% et pour 2015 de 1,7% à 1%. Ces prévisions se basent sur celles d'un certain nombre d'organismes internationaux. Le chapitre A du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2015 tient compte de la mise à jour des prévisions réalisées par le STATEC début septembre 2014, mais un certain nombre d'évènements impactant la croissance sont intervenus après cette publication (par exemple l'effondrement des marchés financiers et la baisse des prix pétroliers). Les prévisions de début septembre ont ainsi été révisées à la baisse par le STATEC : le taux de croissance de la zone euro pour l'année 2015 est passé de 1,4% à 1,0%.
Le chiffre de croissance négatif de l'indice boursier européen EuroStoxx en 2015 est en relation directe avec la forte progression de cet indice au cours du premier semestre de 2014 (effet de base négatif).
- Une partie de la révision à la baisse des principales catégories de dépenses publiques est en relation directe avec le report du moment de l'application de l'indexation automatique (slide 16). L'évolution positive entre la première et la nouvelle prévision pour 2015 des dépenses relatives aux prestations sociales trouve une explication technique : les chèques-services sont désormais comptabilisés au niveau des prestations sociales au lieu des transferts courants.
- Pour l'année 2014, la prévision de croissance est maintenue à 2,9% (slide 17). Pour cette année, l'acquis de croissance atteint déjà 3% à la fin du 2^e trimestre. Le taux de croissance pour 2015 a été revu à la baisse en passant de 3,3% à 2,2%. La hausse de l'indice des prix à la consommation est influencée par la hausse de la TVA en 2015.
- Il est précisé que les 13 mesures du « Zukunftspak » reprises sur le slide 21 représentent environ 90% du montant total engendré par l'ensemble des mesures. A des fins de catégorisation statistique, il reste à clarifier si la « contribution pour l'avenir des enfants » constitue une contribution sociale ou un impôt. La révision à la baisse (passage de 350 à 250 millions d'euros) par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines des recettes issues de la hausse de la TVA par rapport aux prévisions du printemps est due à un raisonnement basant sur une comptabilité de trésorerie (cash) (vs comptabilité d'exercice (accrual)), ne tenant compte de l'effet de la hausse de la TVA qu'à partir d'avril

2015. Le raisonnement « cash » ne peut être repris tel quel par le STATEC qui raisonne en impact « accrual ». L'impact différé sur le logement peut quant à lui être repris par le STATEC.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Le STATEC a revu à la hausse ses prévisions de l'évolution du coût salarial moyen du secteur financier en 2015 en le faisant passer de -1,2% à -0,5%.
- L'impact de LuxLeaks sur l'économie n'est, pour l'instant, pas mesurable. Il serait envisageable d'examiner plus en détail les portefeuilles des « Big Four » afin de déterminer l'ampleur de l'activité des « services fiscaux aux entreprises » pour ce secteur et d'en déduire l'impact éventuel des révélations récentes.
- En réponse à une question relative aux calculs divergents du solde structurel par les Etats membres de l'UE, le Directeur du STATEC signale que le rapport que l'OCDE publiera fin novembre contient une rubrique spéciale dédiée au « fiscal space » et aux règles dans la zone euro. Il cite la conclusion suivante de l'OCDE: « The current complexity jeopardizes the credibility of the framework and its effectiveness in ensuring the sustainability of public finance. ». L'OCDE recommande que les règles européennes (calcul du solde structurel, déficits, etc.) deviennent plus transparentes et moins complexes. Alors que les Etats membres de l'UE sont autorisés à utiliser différentes méthodes de calcul de leurs soldes, la Commission européenne utilise, elle, une méthode « harmonisée » qu'elle applique à tous les pays sans pouvoir tenir compte de leurs spécificités. Le STATEC propose de mettre à jour son encadré sur la révision des soldes structurels dans sa note de conjoncture 2-2014.
- Le produit intérieur brut (PIB) mesure l'activité économique d'un pays. Le revenu national brut (RNB) est la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde. Ainsi, les revenus des facteurs de production travail et capital quittant le territoire national sont déduits du PIB; il s'agit des revenus des frontaliers (environ 8 milliards d'euros), ainsi que des dividendes générés sur le territoire par des investisseurs étrangers (environ 9 milliards d'euros). Alors que le PIB luxembourgeois atteint quelque 45 milliards d'euros (le RNB se situe environ à 32 milliards d'euros), les flux entre le pays et le reste du monde représentent une valeur de quelques 100 milliards d'euros. La catégorisation de ces flux revêt donc une importance non négligeable, puisqu'elle aura une influence notable sur le résultat du calcul du RNB.

Il apparaît au cours des dernières années que le ciseau entre PIB et RNB s'accroît en raison de l'augmentation des investissements étrangers au Luxembourg et du nombre de frontaliers.

Pour son calcul des ressources propres, l'UE se base, entre autres, sur le RNB des Etats membres.

- La croissance du PIB à moyen terme sera révisée par le STATEC au printemps 2015. Il est rappelé que la prévision de la croissance du PIB luxembourgeois à moyen terme de 3,5% (réalisée au printemps 2014) se basait sur une croissance dans la zone euro de 1,7%. Cette dernière ayant été revue à la baisse pour les années 2014-2015, il est possible que les nouvelles prévisions soient ajustées.
- Le STATEC utilise une hypothèse technique en matière d'estimation de l'évolution de l'indice boursier à court terme (année en cours et subséquente).

- La hausse des recettes provenant des impôts sur les transactions mobilières et immobilières s'élevait à +7,7% entre 2011 et 2012 et à +18% entre 2012 et 2013 (voir alide 18), alors que la hausse moyenne à long terme atteint les 6,2%.
- Le développement des relations entre le Luxembourg et la Chine commence à prendre de l'importance au niveau statistique que depuis peu. Les risques directs découlant de ces relations sont donc encore difficilement évaluables à l'heure actuelle (slide 22). Une évaluation (des risques indirects) pourra être réalisée à partir du moment où le FMI ou l'OCDE présentent des estimations de l'impact d'un « hard landing » en Chine sur la zone euro.

Les exportations directes du Luxembourg vers la Russie sont relativement faibles. Il est cependant précisé que la Russie est un partenaire direct important pour l'Allemagne qui, elle, est le premier partenaire du Luxembourg en matière d'échanges extérieurs. L'impact indirect est donc potentiellement fort pour le Luxembourg. S'y ajoute qu'environ 25-30% du gaz naturel consommé au Luxembourg provient de Russie (risque d'approvisionnement énergétique).

L'embargo sur certains produits alimentaires entraîne une augmentation des prix de ces denrées en Russie et une surabondance de l'offre dans les pays qui exportaient vers la Russie (risque de chute de prix de ces produits).

- Selon les prévisions actuelles de la Commission européenne, l'effet négatif de la politique d'austérité sur l'économie de la zone euro pour les années 2011 et 2012 s'est estompé par la suite. Le STATEC a repris cette estimation dans ses hypothèses de base.
- Le STATEC a repris, dans son estimation de l'impact des différentes mesures du « Zukunftspak » sur le budget, les chiffres inscrits dans l'annexe du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2015 (doc. parl. n°5720) sans avoir connaissance des méthodes d'évaluation de ces chiffres et donc sans pouvoir juger de leur justesse.

En réponse à une question, le Directeur du STATEC indique que le STATEC aurait souhaité pouvoir analyser l'impact des mesures du « Zukunftspak » plus en détail. Une telle analyse aurait nécessité le formatage et la quantification d'un certain nombre de données. Faute de moyens et de temps, cela n'a malheureusement pas été possible.

Il regrette également que, par manque de ressources et de gouvernance, le Comité de prévision ne puisse être actif que pendant quelques mois de l'année.

2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16 et 17 octobre 2014

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

3. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

M. Eugène Berger est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

4. 6660 Projet de loi portant: - transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013;

- **transposition partielle de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011;**
- **transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011;**
- **modification de:**
 - **la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;**
 - **la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;**
 - **la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs**

M. Guy Arendt est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

5. Divers

- Monsieur le Président signale que la réunion prévue le vendredi 14 novembre à 10:30 heures est annulée vu qu'elle était consacrée à l'examen des avis du Conseil d'Etat. Or, ces avis ne seront rendus que le 18 novembre 2014. Leur examen est ainsi reporté au 25 novembre 2014 (9:00 heures).
- Sur proposition du groupe politique CSV et conformément à l'article 20(1) du Règlement de la Chambre des Députés, M. Claude Wiseler est nommé Vice-président de la Commission en remplacement de M. Luc Frieden.
- Un membre du groupe politique CSV déclare que plusieurs membres de son groupe ont été très étonnés de lire ce matin-même dans le Luxemburger Wort que le Ministre des Finances avait reçu un questionnaire du consortium de journalistes ICIJ le 14 octobre 2014 au sujet de leurs recherches. Il déplore que le Ministre n'ait pas fourni cette information au cours de la réunion de vendredi dernier.

Un autre membre du ce groupe politique lit l'extrait suivant de cet article: « Bereits am 14. Oktober, also über drei Wochen vor der Publikation, richtete sich das für die Recherchen verantwortliche „International Consortium of Investigative Journalists“ (ICIJ) per Brief an das Finanzministerium, um es mit den Ergebnissen der Recherchen zu konfrontieren. „We are contacting you because ICIJ will soon publish a 9-month investigation into the tax breaks that major multinational companies receive in Luxembourg“, heißt es in dem Schreiben, das an Minister Gramegna adressiert ist (...).».

Le groupe parlementaire CSV demande, d'une part, que le questionnaire et les réponses du ministère des Finances soient communiqués à la Commission et, d'autre part, que le Ministre des Finances vienne d'urgence s'expliquer à ce sujet devant la Commission.

Un membre de la sensibilité politique ADR souhaite que soit réalisé un verbatim des propos du Ministre des Finances au sujet de son degré préalable d'information de l'« affaire ». Il rappelle, de plus, qu'il avait été décidé au cours de la réunion de vendredi dernier que la pratique du « ruling » serait expliquée en détail à la Commission.

Un membre de la sensibilité politique « déi Lénk » signale qu'il vient de déposer une question parlementaire afin de savoir à quel moment le Ministre des Finances a eu connaissance de la publication d'articles condamnant les « rulings » luxembourgeois. Il souhaiterait que la circulaire de 1989 sur laquelle se basent les « rulings », émanant de l'Administration des Contributions Directes, soit mise à disposition de la Commission. Il demande finalement que soit élaboré un échéancier des travaux/réunions que la Commission organisera au sujet de la pratique des « rulings ».

Il est finalement retenu qu'une réunion aura lieu très prochainement en présence du Ministre des Finances et qu'un verbatim tel que demandé ci-dessus sera communiqué aux membres de la Commission avant cette réunion. (Note de la secrétaire : la réunion a eu lieu le vendredi 14 novembre; le verbatim en question a été communiqué par email aux membres de la Commission le 13 novembre 2014.)

Luxembourg, le 20 novembre 2014

Le secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger

Annexes:

- Exposé sur la situation conjoncturelle et les prévisions
- Regards 17 sur la méthode de calcul de la production des institutions financières (STATEC - septembre 2014)



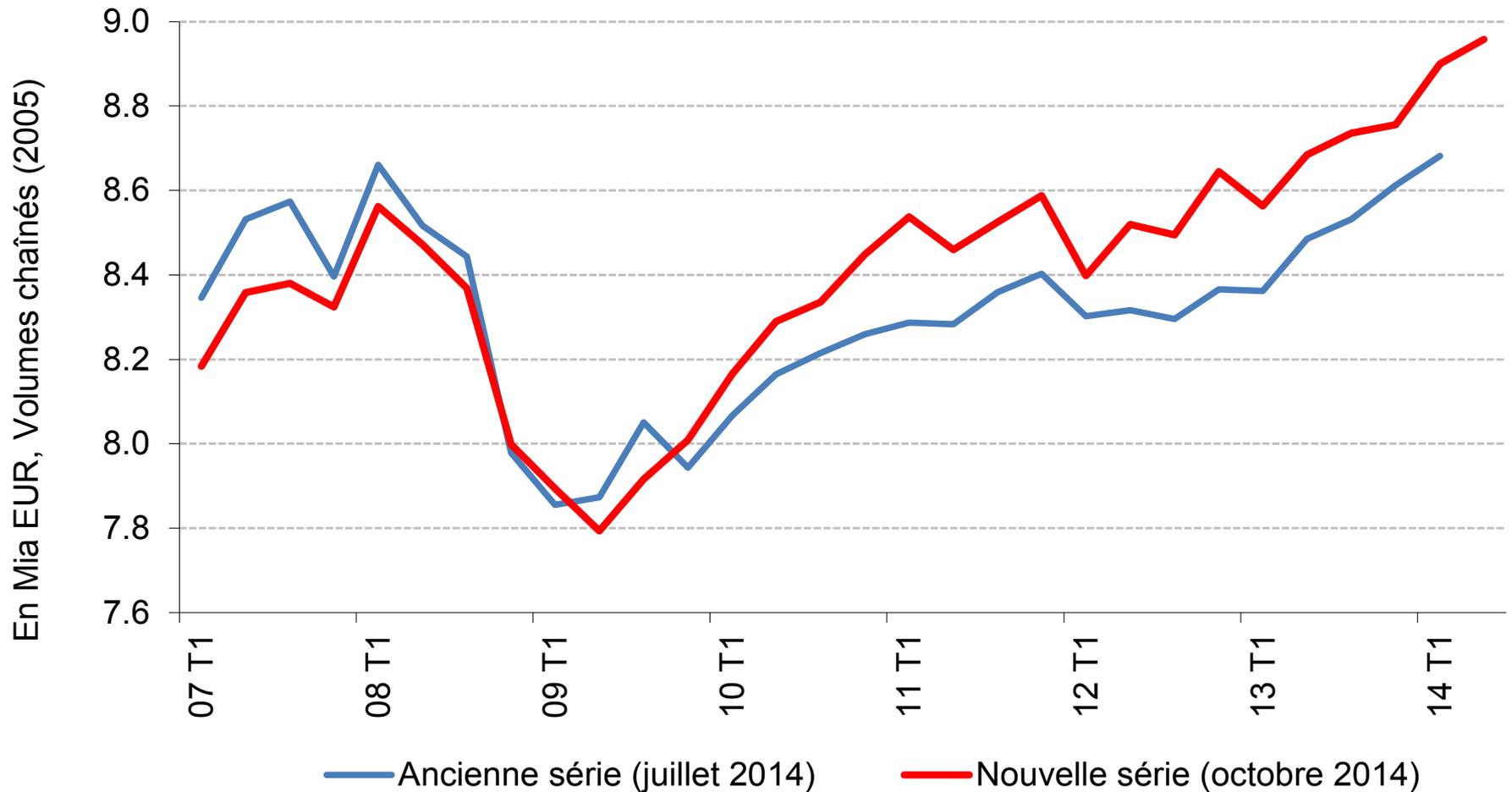
Exposé sur la situation conjoncturelle et les prévisions

Chambre des Députés, 11 Nov. 2014

Situation conjoncturelle récente

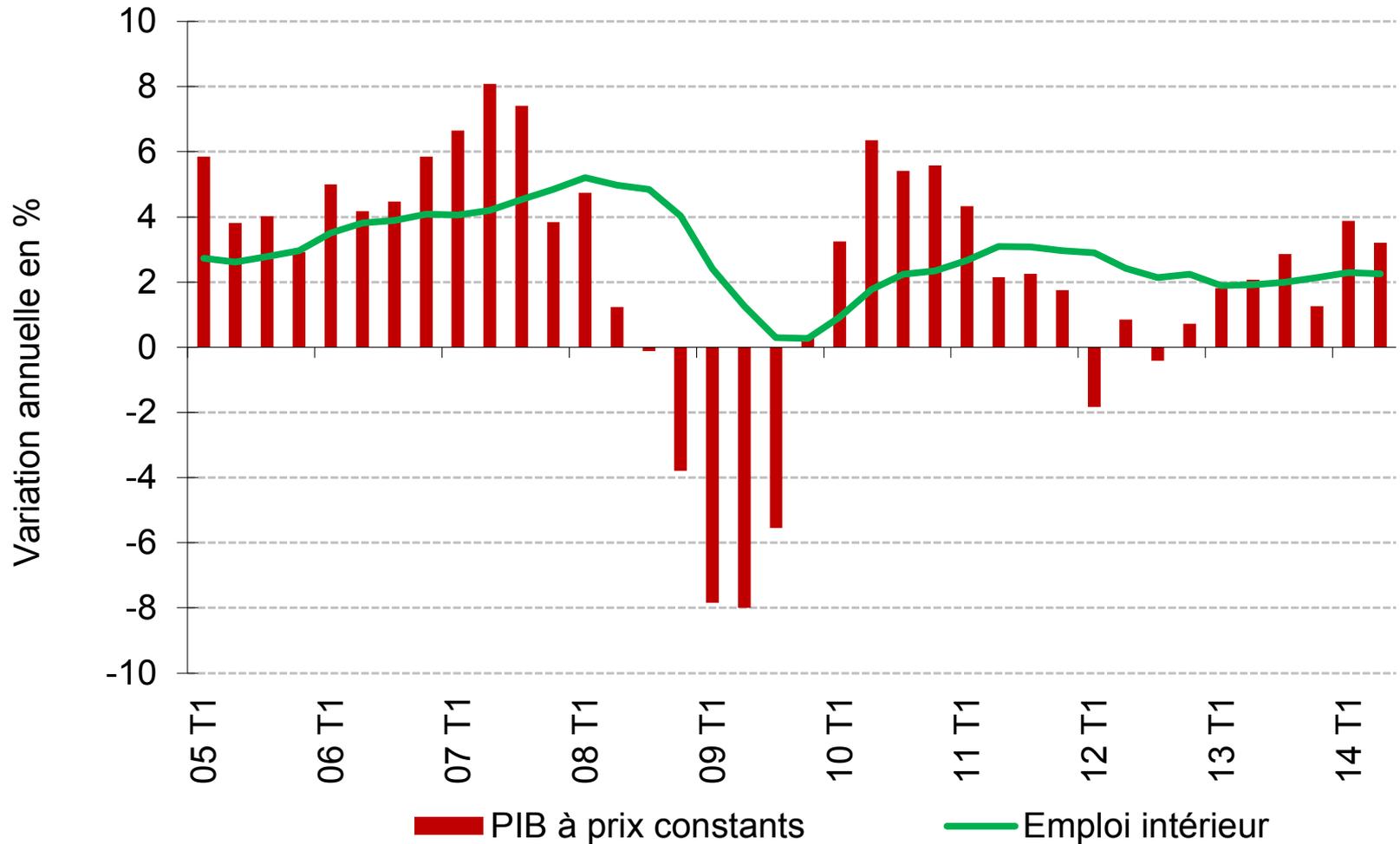
Evolution récente du PIB

PIB en volume - nouvelle version (SEC 2010) vs. ancienne version (SEC 1995)



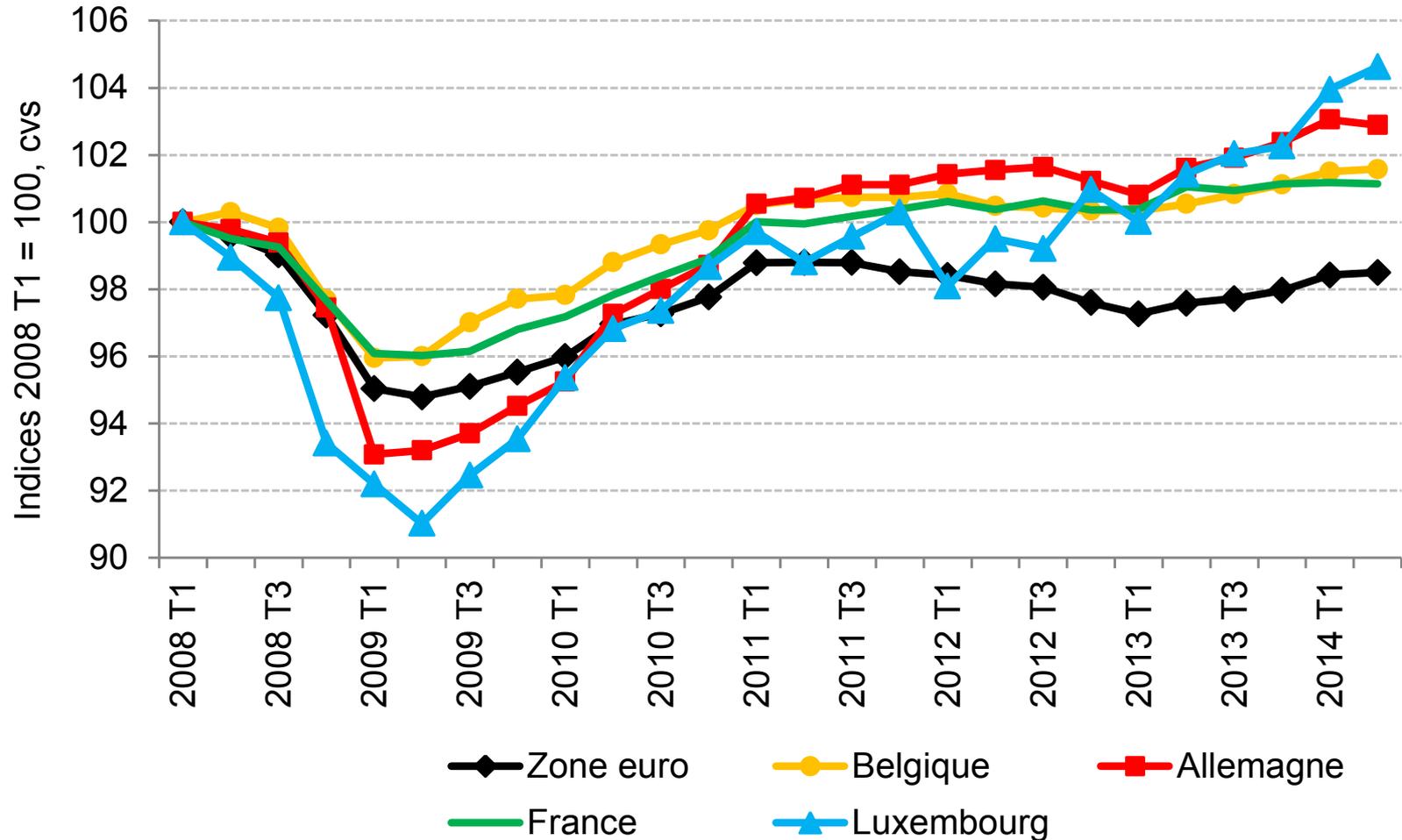
Evolution récente du PIB

PIB et emploi



Evolution récente du PIB

PIB en volume



Evolution récente du PIB

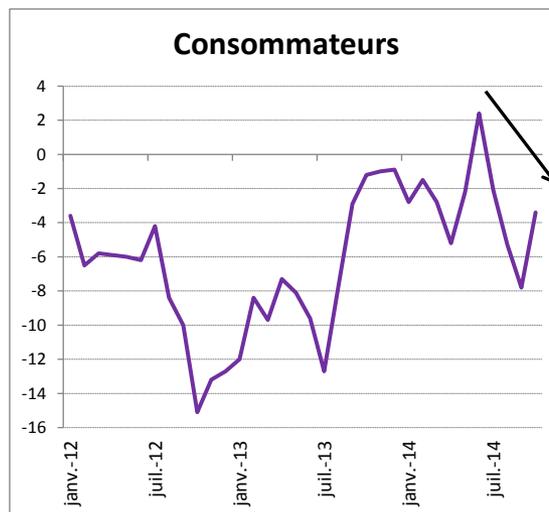
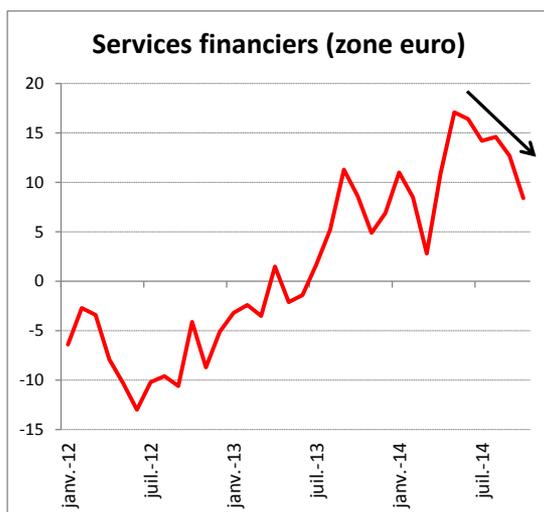
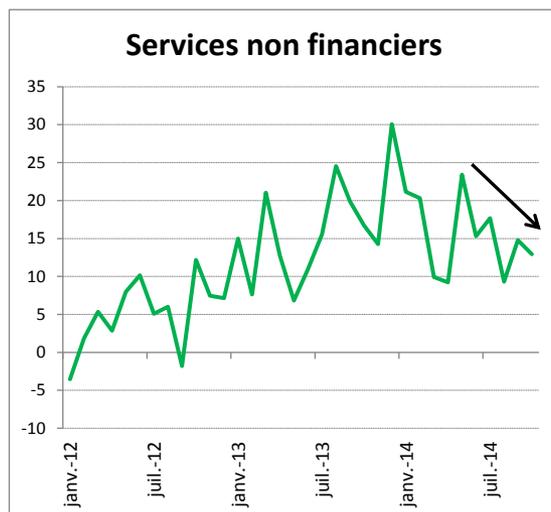
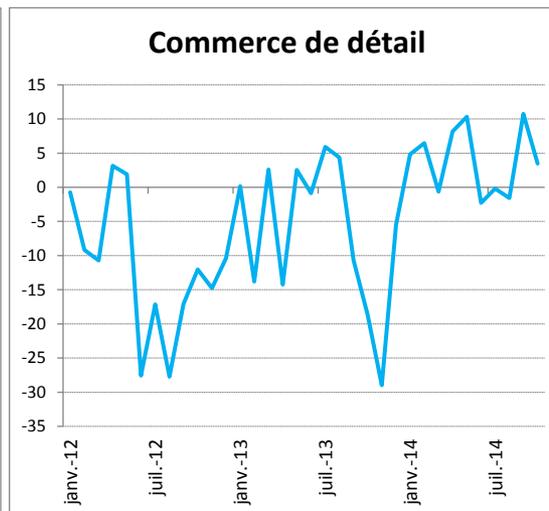
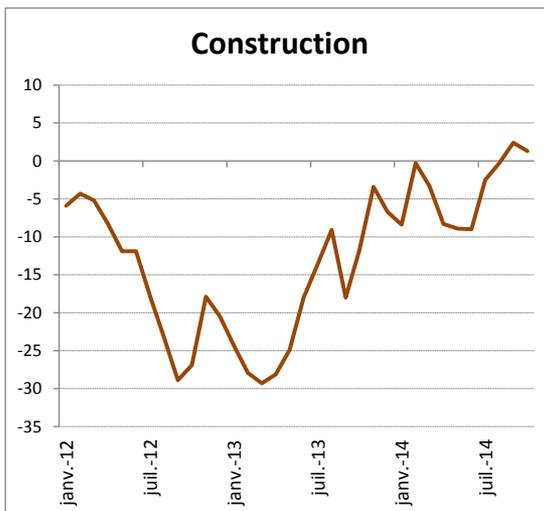
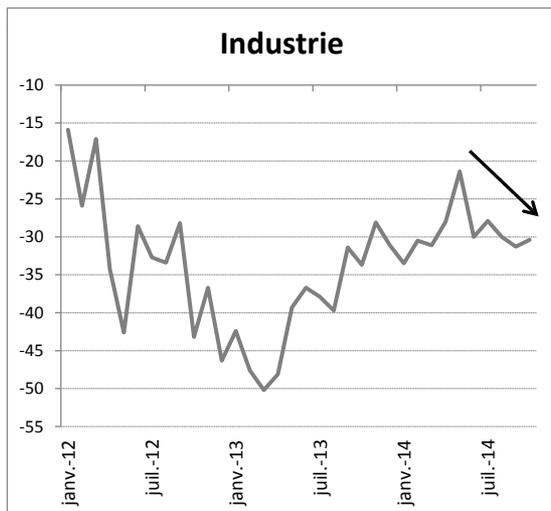
- Un bon 1^{er} semestre 2014
- La progression de l'activité a été généralisée à l'ensemble des branches (exception faite du secteur financier)
- La croissance est essentiellement tirée par la demande extérieure...
- ... mais la demande intérieure (consommation, investissement) montre également des tendances plus favorables.

Des perspectives à court terme peu encourageantes

- Contexte international moins porteur:
 - faible croissance dans la zone euro;
 - tendances déflationnistes croissantes;
 - ralentissement pays émergents.
- Baisse des indicateurs de confiance (entrepreneurs et consommateurs) au Luxembourg sur les derniers mois.

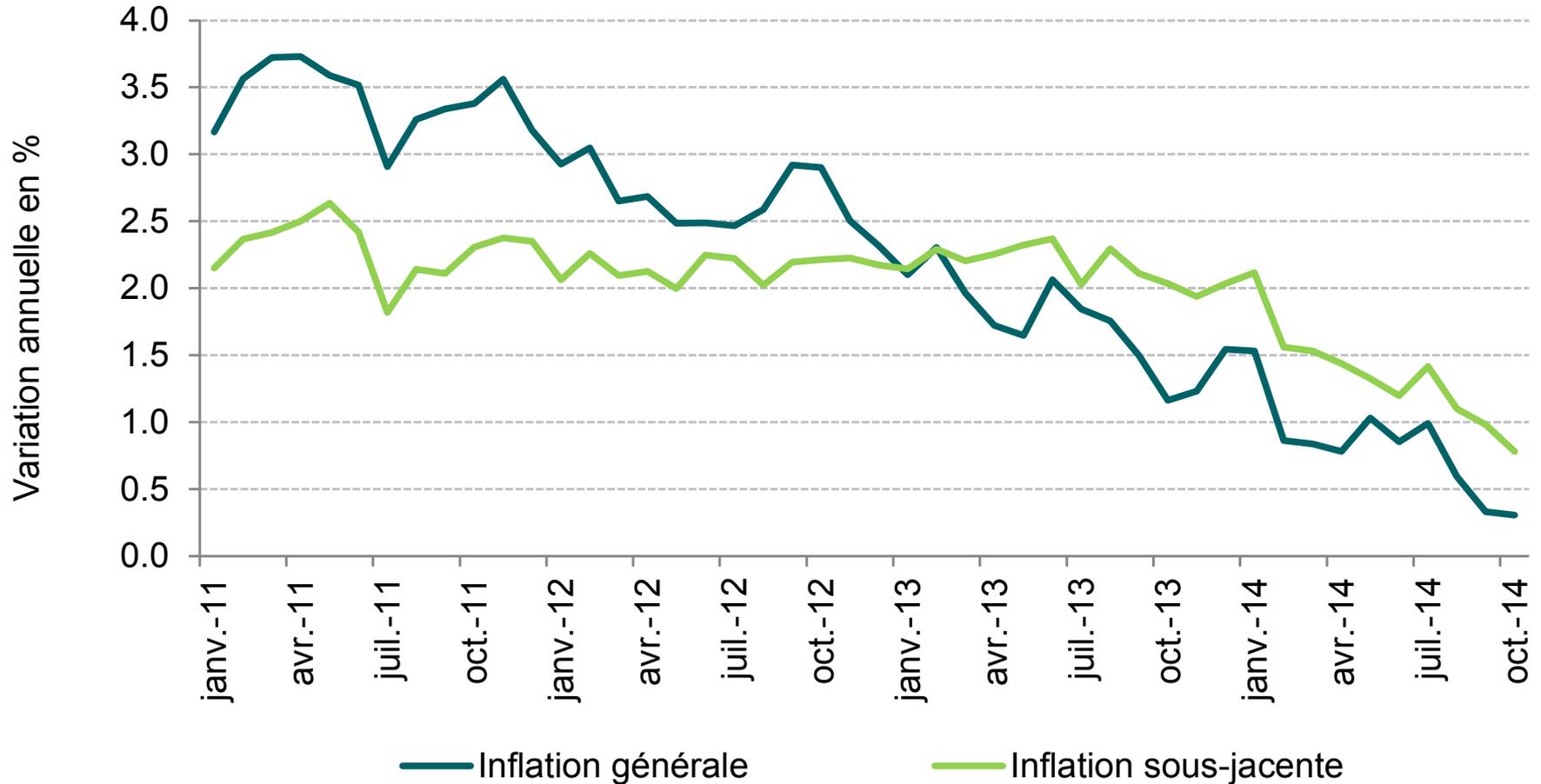
Des perspectives à court terme peu encourageantes

Enquêtes de conjoncture (dernier point: octobre 2014)



La désinflation se poursuit

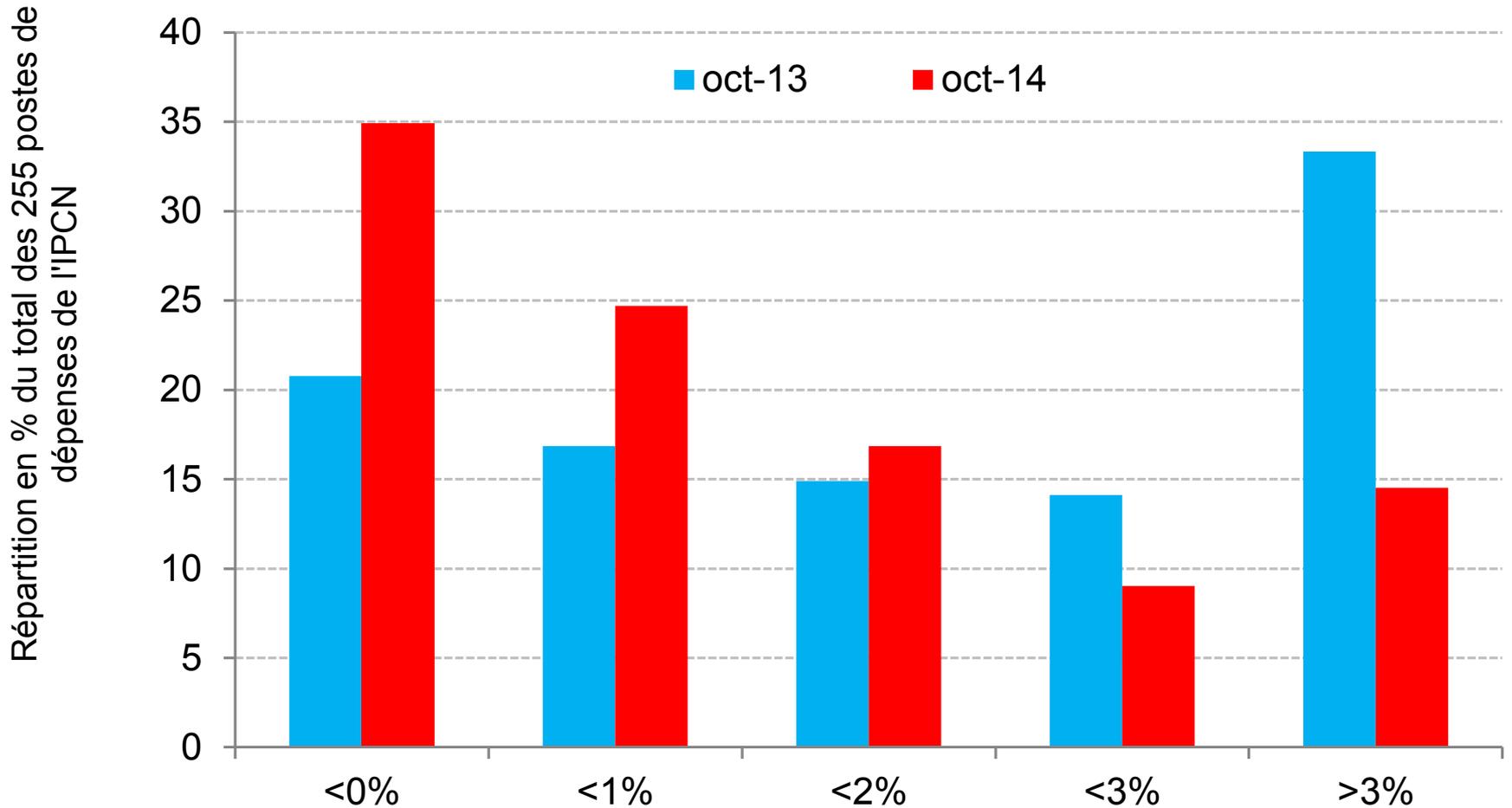
Prix à la consommation



Source: STATEC (Indice national des prix à la consommation)

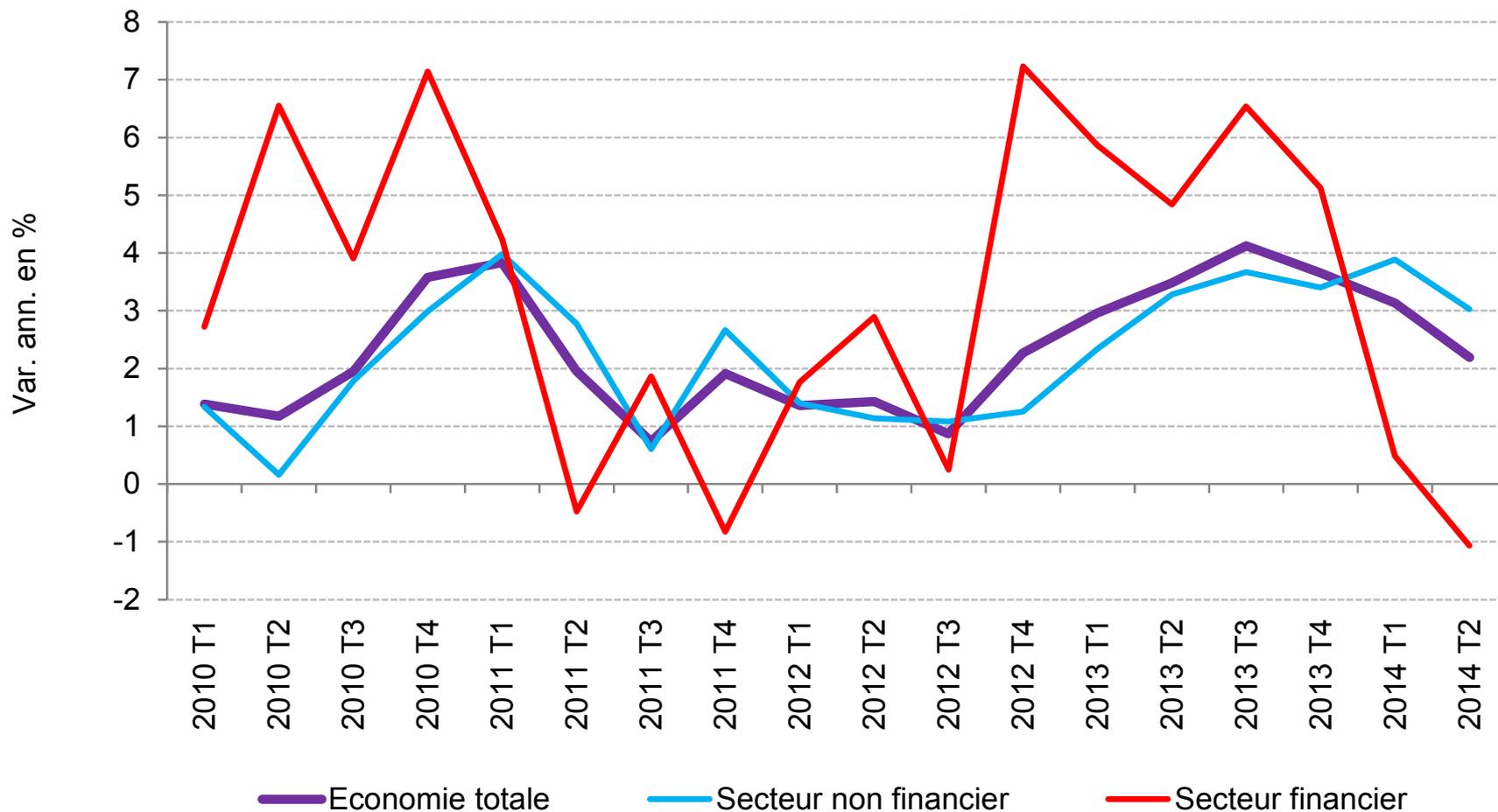
La désinflation se poursuit

Distribution des postes de dépenses selon leur degré d'inflation annuelle



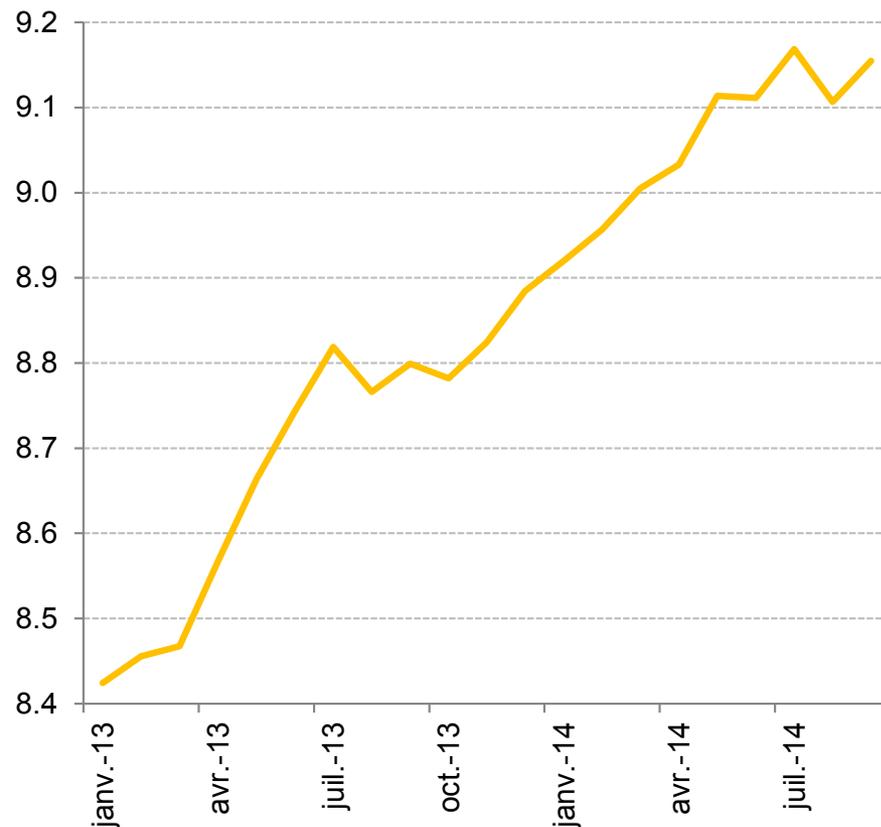
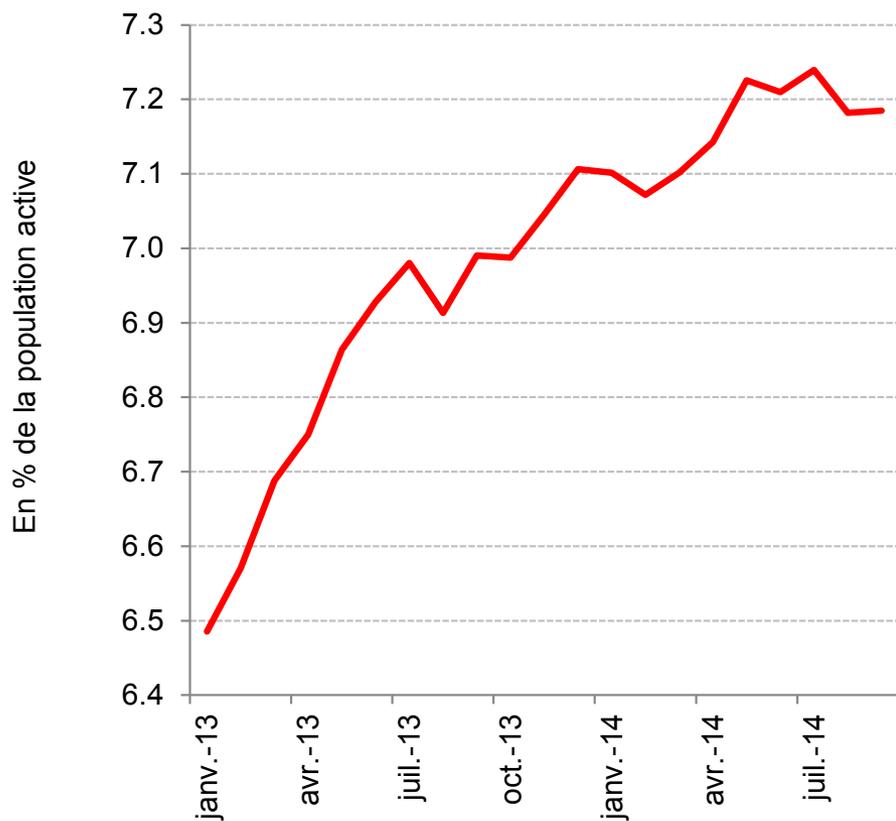
Salaires: un ralentissement à caractère technique

Coût salarial moyen



Le chômage tend à se stabiliser, mais sous l'effet de la hausse du nombre de bénéficiaires de mesures pour l'emploi

Taux de chômage



— Taux de chômage

— Idem, y compris mesures pour l'emploi

Perspectives 2014 + 2015

Hypothèses sur l'environnement international

Forte révision des hypothèses internationales par rapport à la NDC 1-2014:

	2013	2014	2015	2014	2015
	Évolution en % (ou spécifié différemment)			Révisions (points de %)²	
<i>Environnement international</i>					
PIB zone euro (vol.)	-0.4	0.8	1.0	-0.5	-0.7
Demande mondiale, biens (vol.)	0.6	4.3	4.8	-1.3	-1.8
Demande mondiale, services (vol.)	2.4	3.2	4.0	-0.8	-1.3
Indice boursier européen EuroStoxx¹	15.4	12.0	-1.5	2.4	-7.6
Prix pétroliers (USD/baril)	108.6	101.8	87.6	-6.0	-20.2
Taux de change (USD/EUR)	1.33	1.33	1.27	-0.05	-0.11

Source: STATEC (1985-2013: comptes nationaux observés; 2014-2015: prévisions nov. 2014)

¹ Moyenne 1990-2013 au lieu de 1985-2013

² Par rapport à la NDC 1-14, publiée le 27 mai 2014

Hypothèses sur la politique budgétaire nationale (1/2)

- On parle ici des **dépenses** publiques qui influencent l'activité économique
- Le STATEC est l'organisme indépendant en charge des prévisions macro-économiques:
 - *"Member States shall ensure that fiscal planning is based on **realistic macroeconomic and budgetary forecasts** using the most up-to-date information. Budgetary planning shall be based on the most likely macrofiscal scenario or on a more prudent scenario.[...]"*
- Les hypothèses sur les dépenses publiques sont basées sur
 - Notification + Budget 2014/2015
 - Données observées dépenses Etat central (9 mois)
 - Scénario macro-économique (modifié)
- NB: à ce stade, non-prise en compte par le STATEC des "mesures" pour 2015 (sauf TVA et e-TVA)

Hypothèses sur la politique budgétaire nationale (2/2)

Principales catégories de dépenses publiques (NDC 2 et révisions p\ NDC 1):

	1985-2013	2013	2014	2015	2014	2015
	Évolution en % (ou spécifié différemment)				Révisions (points de %) ²	
<i>Secteur public (données à prix courants)¹</i>						
Consommation intermédiaire	8.0	4.9	2.6	6.0	0.6	-1.0
Masse salariale	6.3	5.3	5.3	4.4	0.8	-0.9
dont: emploi total	3.0	3.3	2.3	2.4	0.8	-
coût salarial moyen	3.2	1.9	2.9	1.9	-	-0.9
FBCF (nominale)	6.1	-6.9	6.6	11.5	1.3	-10.9
Prestations sociales	7.8	6.0	4.3	6.9	0.1	2.5

Source: STATEC (1985-2013: comptes nationaux observés; 2014-2015: prévisions nov. 2014)

¹ Moyenne 1990-2013 au lieu de 1985-2013

² Par rapport à la NDC 1-14, publiée le 27 mai 2014

Principales variables macroéconomiques

	1985-2013	2013	2014	2015	2014	2015
	Évolution en % (sauf si spécifié différemment)				Révisions (points de %) ³	
PIB valeur (mio EUR)	...	45.29	47.11	48.77	-0.84	-1.62
Idem, évolution en %	6.8	3.4	4.0	3.5	-1.4	-1.6
PIB potentiel (vol.)	4.2	2.0	2.1	2.1	-	-
PIB (en vol.)	4.3	2.0	2.9	2.2	-	-1.1
Emploi total intérieur ¹	3.2	2.0	2.1	2.0	0.1	-0.3
Emploi national	1.5	1.9	2.0	2.0	-0.2	-0.4
Frontaliers entrants	8.6	2.0	2.3	1.9	0.4	-0.1
Taux de chômage (% de la pop. active)	3.1	6.9	7.2	7.4	-0.1	0.2
Indice des prix à la consommation (IPCN)	2.2	1.7	0.7	1.3	-0.3	-0.8
Echelle mobile des salaires	2.2	2.5	1.9	1.2	-	-0.8
Coût salarial nominal moyen ¹	3.6	3.6	2.2	2.0	0.5	-1.0
Capacité/besoin de financement (% du PIB) ²	1.9	0.6	0.9	-0.1	0.8	-0.3

Source: STATEC (1985-2013: comptes nationaux observés; 2014-15: prévisions novembre 2014)

¹ Concept comptes nationaux

² Moyenne 1990-2013 au lieu de 1985-2013

³ Par rapport à la NDC 1-14, publiée le 28 mai 2014

Finances publiques (1/4)

Prise en compte des recettes publiques mensuelles **observées** sur les premiers 9 mois

<i>Comparaison recettes fiscales Notification / 9 mois données observées</i>	2013	2014	2014	9 mois 2014	<i>Ecart en niveau</i>	<i>Idem, cumul</i>
	<i>Mio EUR</i>			<i>Evolution en %</i>		
Taxes du type TVA	3 485	3 653	4.8	2.9	-67.2	-67.2
Droits d'accise	1 400	1 388	-0.8	-0.1	10.4	-56.8
Impôts sur les transactions mobilières et immobilières	202	230	13.6	20.3	13.6	-43.2
<i>Taxe d'abonnement sur les titres de société</i>	710	765	7.7	11.9	29.7	-13.6
Impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages	4 072	4 379	7.5	10.9	136.7	123.1
Impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés	2 213	2 164	-2.2	3	114.8	237.9
Cotisations sociales effectives	5 155	5 353	3.8	5.2	70.6	308.4
<i>% p\ total des recettes fiscales + cotisations sociales</i>		<i>94.0</i>				

Finances publiques (2/4)

Solde structurel: tributaire de l'évaluation du PIB potentiel resp. des références méthodologiques

	2013	2014	2015
<i>PIB et PIB potentiel</i>	Mio EUR (sauf indication contraire)		
PIB val.	45 288	47 107	48 766
PIB vol.	34 740	35 739	36 525
PIB potentiel vol.	35 300	36 025	36 792
idem, évol. en %	2.0	2.1	2.1
Output-gap (% du PIB potentiel)	-1.6	-0.8	-0.7
<i>Finances publiques</i>			
Solde nominal	286	446	-62
Solde nominal, en % du PIB	0.6	0.9	-0.1
Solde structurel, en % du PIB	1.3	1.3	0.2

Source: STATEC (prévisions novembre 2014)

Finances publiques (3/4)

- Cette prévision du STATEC est “hors **nouvelles mesures**”
- Chiffrage des mesures (2015):
 1. Etat central (Budget): dép. -242; recettes +273 (tot. = 515)
 2. Zukunftspak (totaux par Ministères): **560 mio EUR**
 3. Enlever les 255 mio EUR TVA (compris ds scénario STATEC) → total **ex ante** = $560 - 255 = \pm 300$ mio EUR
 4. **Multiplicateurs** budgétaires: 0.25 pour les recettes; 0.75 pour les dépenses (approximativement)
- Impact sur le PIB: $0.25 * 135 + 0.75 * 165 = \pm 160$ mio EUR \approx **0.3% du PIB** (atténuation de la croissance 2015)

Finances publiques (4/4)

<i>Nom Mesure</i>	<i>No. courant "Zukunftspak"</i>	<i>Agrégat rec/dép concerné</i>	<i>Impact mesure (mio EUR)</i>			
			<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Abolition de l'allocation d'éducation		125 Prestations sociales en espèces	21.3	52.7	61.0	68.3
Mesures dans le domaine de l'RMG 2		133 Prestations sociales en espèces	5.7	5.7	5.7	5.7
Mesures dans le domaine de l'RMG 1		132 Prestations sociales en espèces	5.1	5.2	5.3	5.4
Abolition de l'allocation de maternité		126 Prestations sociales en espèces	3.1	3.7	3.7	3.8
Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance		256 Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	16.9	21.9	31.7	39.2
Révision des aides aux entreprises		67 Subventions à payer	7.2	8.0	7.4	7.5
Hausse TVA (source: DBP/Zukunftspak)		M1 Impôts sur la production et les importations	250.2	368.7	394.8	421.5
Contribution pour l'avenir des enfants		M2 Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	119.0	130.0	130.0	130.0
AED / Renforcement en personnel pour le contrôle fiscal		60 Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	5.0	10.0	15.0	15.0
Mesures dans le domaine de l'assurance maladie-maternité		255 Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	35.5	40.5	58.5	67.5
Plafonnement de l'ICC reçu par habitant par chaque commune		111	8.0	8.0	8.0	8.0
Aide au ré-emploi		189	6.0	12.0	18.0	30.0
Suppression de la prise en charge par l'Etat des majorations biennales des fonctionnaires		110	14.8			
Grand Total			497.8	666.6	739.2	802.0

Risques (1)

Impact sur le PIB en vol. de la zone euro (niveau)

<i>Risque</i>	<i>Source</i>	<i>Explication</i>	
Financial market correction (1)	WEO IMF, p. 15	"[...] the increased risk appetite in financial markets has not translated into a pickup in investment, which—particularly in advanced economies—has remained subdued. [...] there is a concern that markets are underpricing risk , not fully internalizing the uncertainties surrounding the macroeconomic outlook and their implications for the pace of withdrawal of monetary stimulus in some major advanced economies." "Growth disappointments, geopolitical events, or other triggers can also set off a sudden reversal of risk premiums and volatility compression in global financial markets."	N/A
Financial market correction (2)	Comm. EU, p. 38	"Widespread, abrupt and disorderly corrections in financial markets, either in response to the normalisation of monetary policy in the US or increased global risk aversion could reduce the outlook for global growth."	N/A
Hard landing in China (1)	WEO IMF, p. 17	"These risks are mainly associated with the likelihood of a more severe real estate market correction than envisaged in the baseline. [...] Financial sector links would amplify the impact of this correction, given the direct exposure of banks and shadow banks [...]."	N/A
Hard landing in China (2)	OECD	"A 2 percentage point decline in Chinese domestic demand growth for two years would reduce OECD growth by 0.1-0.2 percentage point per annum, [...]. [...] a 10% decline in worldwide equity prices and a 20 basis point rise in the equity risk premia in all countries were incorporated into initial scenario. The additional impact of these shocks raises the overall reduction in global GDP growth to around ½ percentage point [...]."	Approx.: -0.5% après 2 ans
Increased geopolitical tensions	WEO IMF, p. 13	With respect to the situation in Ukraine, Russia and the Middle East, the IMF writes: "Larger global spillovers could result from further unrest triggering disruptions in the production or transportation of natural gas or crude oil , higher risk aversion in financial markets , a negative impact on confidence and business investment in trading partners caused by greater uncertainty, and disruption to trade and finance resulting from an escalation of sanctions and countersanctions."	N/A
Deflation and stagnation in the euro-area	OECD	"A model simulation suggests that a decline in inflation expectations in the euro area and a loss of investor confidence could push the euro area very close to recession and also to deflation. The shocks modelled are a 50 basis point reduction in inflation expectations, a 10% decline in equity prices and a 100 basis point increase in the corporate bond spread and the equity risk premium."	Approx.: -1.2% après 2 ans

Risques (2)

<i>Risque</i>	<i>Source</i>	<i>Explication</i>	<i>Impact sur le PIB en vol. de la zone euro (niveau)</i>
Decline in longer term inflation expectations	WEO IMF, p. 15	"In some advanced economies, protracted low inflation or outright deflation poses <u>risks to activity</u> —particularly where the legacies of the crisis include high public or private debt or both. Current inflation remains below target—and close to zero in some cases—in many advanced economies and is projected to increase only slowly. The risk is that a protracted “undershooting” of the inflation target would cause a decline in longer term inflation expectations. With monetary policy rates in many cases close to or at the zero bound, the room to lower rates is limited. <u>Higher real rates</u> would hamper the recovery [...]."	N/A
Oil price hike	WEO IMF, p. 15	"[...] the oil price is assumed to <u>spike by some 20 percent</u> on average in the first year in response to unexpected global oil supply disruptions [...]. [...] the oil price spike is also assumed to lower confidence among consumers, firms and investors. The assumption is that in the year the shock hits, <u>equity prices decline in advanced economies by 3 percent</u> , on average [...]."	Approx.: -1.25% après 2 ans
Oil price decrease	OECD	"Empirical estimates suggest that <u>a permanent \$20 decline in crude oil prices</u> could raise GDP growth in the OECD area by up to 0.4 percentage points over the first two years and decrease headline inflation by at least 0.5 percentage points."	Approx.: +0.8% après 2 ans
Euro and Yen depreciation	OECD	"Reduced monetary policy stimulus in the United States and further easing in the euro area and Japan, consistent with growth and inflation differentials, may imply further exchange rate movements. [...] model simulations can illustrate the possible economic effects of [...] <u>a gradual 10% depreciation of the euro and the yen against the US dollar</u> over the next two years [...]."	Approx.: +0.8% après 2 ans
Revival of investment	Comm. EU, p. 38	"a faster-than expected <u>revival of investment expansion</u> , for instance in response to recent measures of monetary accommodation, stronger-than-expected improvements in access to credit in the wake of the ECB's comprehensive assessment of the largest EU banks [...]."	N/A

Sources: European Commission: "European Economic Forecast", Autumn 2014, European Economy no. 7/2014; FMI: "World Economic Outlook: Legacies, clouds, uncertainties", October 2014; "Perspectives économiques", Novembre 2014, OECD

Merci de votre attention
Questions?

Auteurs: Christine Spanneut, Olivier Weber, Charles-Henri Dimaria,
Robert Michaux, John Haas
Publication périodique | Septembre 2014

STATEC

Institut national de la statistique
et des études économiques

Une partie des services fournis par les institutions financières n'est pas facturée à leurs clients sous forme explicite de commissions ou de frais. Elle est incorporée aux intérêts qu'elles perçoivent ou qu'elles versent. Ces intérêts peuvent être décomposés en un intérêt « pur » (revenu du capital) et une rémunération pour les services d'intermédiation rendus par les institutions financières en mettant en relation prêteurs et emprunteurs. Ces services, non directement mesurables car non facturés, doivent être estimés par les comptables nationaux. C'est pourquoi ils sont dénommés services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM).

Dans l'UE, le traitement de ces SIFIM a changé avec la publication de la nouvelle version (2010) du Système européen des comptes (SEC). L'impact est particulièrement notable au Luxembourg, vu la présence d'une large place financière internationale. Ainsi l'introduction des changements méthodologiques portant sur les seuls SIFIM conduit, toutes choses étant égales par ailleurs, à une réévaluation du PIB du Luxembourg de l'ordre de +0.5% en 2008.

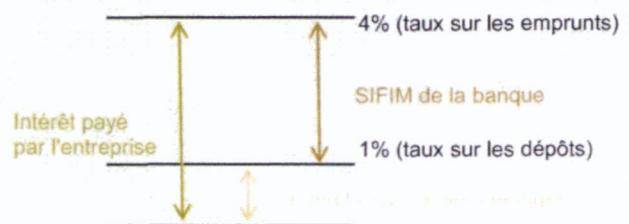
Quelle est la production des institutions financières ?

Le rôle principal des sociétés financières est d'offrir des services d'intermédiation financière, c'est-à-dire de permettre par exemple à une entreprise industrielle qui aurait besoin de 1 000 € pour financer son activité de trouver ce montant auprès de 10 ménages éloignés les uns des autres et qui auraient épargné 100 € chacun.

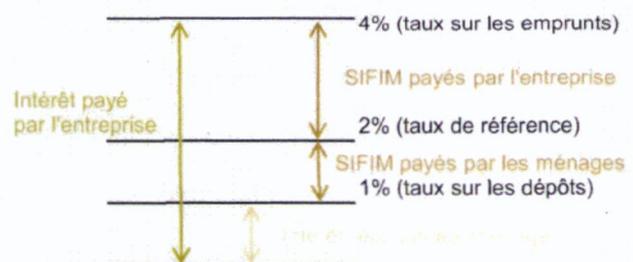
Ce service d'intermédiation est payé par les utilisateurs sous deux formes :

- les services explicitement facturés comme les frais de tenue de compte, les commissions de gestion de portefeuille, les frais de dossier de prêt, etc.
- le différentiel entre les intérêts payés par les emprunteurs et les intérêts reçus par les déposants.

En effet, si l'entreprise citée plus haut emprunte à une banque au taux de 4% et que les 10 ménages reçoivent de la même banque des intérêts de 1% sur leurs dépôts, au bout de l'année, l'entreprise a payé $1000 \times 4\% = 40 \text{ €}$ et les ménages ont reçu $10 \times 100 \times 1\% = 10 \text{ €}$. La différence (30 €) constitue le service d'intermédiation financière indirectement mesuré (SIFIM) produit par la banque.



La production des SIFIM est aisément identifiable dans les bilans et comptes des institutions financières en déduisant les intérêts versés des intérêts reçus, mais la comptabilité nationale cherche aussi à savoir qui utilise ces services et qui les paye.



Pour reprendre notre exemple, si l'entreprise avait pu rencontrer directement les 10 ménages, ils se seraient sans doute entendus sur un taux d'intérêt intermédiaire, supposons 2%. L'entreprise aurait alors payé 20 € d'intérêt aux ménages. Décomposons les intérêts versés ou reçus par la banque en un élément de revenu et un élément de service : l'entreprise paye à la banque un intérêt de 20 € et un SIFIM de $(40-20) = 20 \text{ €}$. De leur côté, les ménages devraient recevoir le même intérêt de 20 €, mais il se trouve amputé d'un SIFIM de $(20-10) = 10 \text{ €}$ (voir l'illustration ci-avant).

Comment les SIFIM sont-ils comptabilisés dans les comptes nationaux ?

Pour bien comprendre l'enregistrement des SIFIM, partons d'une situation où on ne les comptabilise pas. Dans ce cas on n'enregistre que les flux d'intérêt au compte d'affectation des revenus primaires, compte qui montre la première répartition des revenus générés par la production entre revenus du travail (salaires), revenus du capital (dividendes, intérêts) et revenus pour l'Etat (impôts).

Compte d'affectation des revenus primaires des institutions financières (sans SIFIM)

Emplois		Ressources	
Intérêt (versé aux ménages)	10	Intérêt (reçu de l'entreprise)	40
Solde brut des revenus primaires	+30		

Compte d'affectation des revenus primaires des sociétés non financières (sans SIFIM)

Emplois		Ressources	
Intérêt (versé à la banque)	40		
Solde brut des revenus primaires	-40		

Compte d'affectation des revenus primaires des ménages (sans SIFIM)

Emplois		Ressources	
		Intérêt (reçu à la banque)	10
Solde brut des revenus primaires	+10		

En introduisant les SIFIM, on augmente la production de services par les institutions financières :

Compte de production des institutions financières (avec SIFIM)

Emplois		Ressources	
Consommation intermédiaire		Production SIFIM	30
Valeur ajoutée brute (calculée par solde)	+30		

L'augmentation de la valeur ajoutée des institutions financières est reportée dans leur excédent brut d'exploitation qui constitue un revenu pour les sociétés. Les intérêts continuent d'apparaître dans le compte d'affectation des revenus primaires, mais avec leurs nouvelles valeurs.

Compte d'affectation des revenus primaires des institutions financières (avec SIFIM)

Emplois		Ressources	
Intérêt (versé aux ménages)	20	Excédent brut d'exploitation	+30
Solde brut des revenus primaires	+30	Intérêt (reçu de l'entreprise)	20

Le SIFIM payé par l'entreprise est enregistré comme de la consommation intermédiaire de services :

Compte de production des sociétés non financières (avec SIFIM)

Emplois		Ressources	
Consommation intermédiaire SIFIM (versé à la banque)	20	Production	
Valeur ajoutée brute (solde)	-20		

La valeur ajoutée de l'entreprise changeant, son revenu change également, à travers son excédent brut d'exploitation :

Compte d'affectation des revenus primaires des sociétés non financières (avec SIFIM)

Emplois		Ressources	
Intérêt (versé à la banque)	20	Excédent brut d'exploitation	-20
Solde brut des revenus primaires	-40		

Et deux comptes des ménages sont affectés par la prise en compte des SIFIM : le compte d'affectation des revenus primaires, puisqu'on augmente la valeur des intérêts qu'ils perçoivent et le compte d'utilisation des revenus qui fait apparaître la consommation (finale) de SIFIM par les ménages.

Compte d'affectation des revenus primaires des ménages (avec SIFIM)

Emplois		Ressources	
		Intérêt (reçus par les ménages)	20
Solde brut des revenus primaires	+20		

Compte d'utilisation du revenu disponible des ménages (avec SIFIM)

Emplois		Ressources	
Dépense de consommation finale pour l'achat de SIFIM	10	Revenu disponible brut	20
Épargne brute	+10		

Quand on somme les valeurs ajoutées des producteurs (ici institutions financières et sociétés non financières), on constate que l'introduction de SIFIM modifie le PIB de la valeur des SIFIM payés par les ménages. C'est également le cas du revenu disponible brut des ménages et de leur consommation finale.

Les échanges de SIFIM avec le reste du monde

Reprenons notre exemple en supposant maintenant que l'entreprise qui emprunte à la banque réside à l'étranger. Les comptes des institutions financières ne changent pas par rapport à l'exemple ci-dessus. En revanche, le compte de production des sociétés non financières n'enregistre pas de baisse de la valeur

ajoutée. Le PIB est donc modifié de la valeur des exportations de SIFIM que l'on trouve dans les différents comptes du Reste du monde.

Comme précédemment, voyons comment le versement des intérêts par l'entreprise non résidente y est enregistré selon que l'on tient compte ou non des SIFIM.

Compte extérieur des revenus primaires et des transferts courants (sans SIFIM)

Emplois		Ressources
Intérêt (versé par l'entreprise non résidente)	40	
Solde des opérations courantes avec l'extérieur	-40	

Compte extérieur des opérations sur biens et services (avec SIFIM)

Emplois		Ressources
Exportations de biens et services SIFIM	20	
Solde des échanges extérieurs de biens et services	-20	

Compte extérieur des revenus primaires et des transferts courants (avec SIFIM)

Emplois		Ressources
Intérêt (versé par l'entreprise non résidente)	20	
		Solde des échanges extérieurs de biens et services
		-20
Solde des opérations courantes avec l'extérieur	-40	

De façon similaire, la valeur des importations de services peut changer avec l'introduction des SIFIM, dès lors que nos agents économiques achètent des SIFIM auprès d'institutions financières étrangères en empruntant ou déposant auprès de celles-ci.

La décomposition des intérêts entre intérêts « purs » et paiements de SIFIM dans les opérations des institutions financières résidentes avec les agents économiques résidant à l'étranger a donc aussi un impact sur le PIB. La prise en compte des SIFIM a des répercussions sur les importations et exportations des biens et services, mais pas sur le solde des opérations courantes avec l'extérieur.

Taux de référence et changement apporté par le SEC2010

Le calcul des SIFIM peut se généraliser à l'aide de la formule suivante : $SIFIM = (I_p - I_r) * E_p + (I_r - I_d) * E_d$

- Où : I_p est le taux d'intérêt sur les prêts,
- I_d , le taux d'intérêt sur les dépôts,
- I_r , le taux d'intérêt de référence,
- E_p , l'encours des prêts,
- E_d , l'encours des dépôts.

Mais comment trouver ce taux d'intérêt dit « de référence », fictif, qui ne comporterait aucun élément de service ?

Il faut ici s'interroger sur la nature exacte du service apporté par les institutions financières. Ce service comporte plusieurs volets. D'une part, les institutions financières mutualisent les dépôts des déposants et les emprunts des emprunteurs. Ensuite, elles gèrent, à la place des déposants, les risques associés aux emprunteurs : si un emprunteur est défaillant, le déposant recevra tout de même l'intérêt convenu. Enfin, elles supportent les risques liés à l'évolution des taux d'intérêt dans le temps, en permettant des différences d'échéance entre les emprunts et les dépôts : dans 20 ou 30 ans, l'emprunteur continuera à payer l'intérêt convenu aujourd'hui, quel que soit le niveau de dépôts à cette époque.

Ces différents volets du même service ne sont pas présents lorsque les institutions financières se prêtent entre elles. La mutualisation a déjà eu lieu, au sein de chaque banque. Les banques estiment qu'il n'y a pas de risque à se prêter entre elles. Elles se prêtent généralement à court terme. On peut donc considérer que le taux interbancaire est exempt de service d'intermédiation. C'est pourquoi le SCN 2008, comme le SEC 2010, suggère de prendre comme taux de référence le taux pratiqué pour les emprunts et les prêts interbancaires.

D'ailleurs, en SEC 2010, on ne calcule pas de SIFIM sur les prêts interbancaires. En SEC 95 en revanche on calculait des SIFIM sur les prêts interbancaires avec l'étranger. Le Luxembourg ayant été importateur net de SIFIM dans l'interbancaire avec le reste du monde, la disparition de l'enregistrement de ces importations fait augmenter le PIB luxembourgeois.

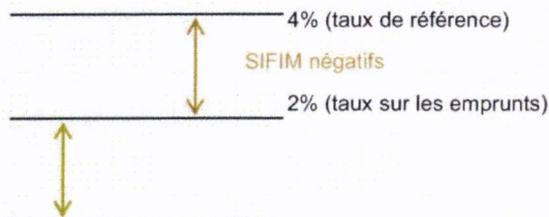
Les tests réalisés au niveau européen

Il faut rappeler ici qu'à la différence du SCN, le SEC a un caractère obligatoire pour les États membres de l'UE. Le SEC fait partie d'un règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union Européenne¹. Aussi, les experts des États membres de l'UE (mobilisés à travers des Task Forces d'EUROSTAT, de la Banque Centrale Européenne ou du Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements), ont-ils été amenés à rechercher un accord sur les modalités pratiques détaillées de l'introduction des SIFIM dans le SEC.

Les experts européens ont travaillé en particulier sur l'introduction de taux de référence différenciés selon les devises utilisées. Ainsi, au Luxembourg, l'utilisation d'un taux de référence interbancaire moyen aboutissait à des consommations de SIFIM très volatiles, voire négatives pour certains secteurs de l'économie. Des

¹ Règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 pour le SEC 2010

consommations de SIFIM négatives sont tout à fait envisageables d'un point de vue théorique. On peut les rencontrer dans les cas où l'emprunteur bénéficie d'un taux fixe sur un prêt ancien plus faible que les taux actuels. Ce peut être le cas par exemple des emprunts immobiliers à long terme des ménages dont les taux ont été fixés il y a 20 ou 30 ans.



Une autre explication s'est avérée plus plausible. En effet, au Luxembourg, les prêts et dépôts interbancaires font intervenir beaucoup plus de devises étrangères que les prêts et dépôts des autres secteurs économiques. Or, les taux d'intérêt sur les opérations en devises (notamment le dollar américain) sont notoirement différents de celui des opérations en euros. Plusieurs taux, liés à chaque devise utilisée, pouvaient être envisagés. Au niveau européen, en particulier grâce aux simulations effectuées par le Luxembourg, il a été décidé d'établir seulement deux taux de référence différents (un taux pur en euros et un taux mixte en euros et devises). On utilise l'un ou l'autre de ces taux, selon le secteur économique étudié.

La révision de 2005 du SEC 95, avec comme nouveauté l'allocation des SIFIM entre les différents utilisateurs, avait fait augmenter le PIB en valeur luxembourgeois de 7.5% en moyenne². Le SEC 2010 a reconduit cette approche avec une adaptation conforme au SCN 2008 : les prêts et dépôts entre institutions financières ne génèrent désormais plus aucun SIFIM, alors que dans la version révisée de 2005 du SEC 95 on enregistrait des SIFIM entre institutions financières résidentes et non résidentes.

En 2005, on enregistrait donc des exportations et importations de SIFIM entre institutions financières résidentes et non résidentes, à l'image de notre exemple avec une entreprise non résidente. Ce n'est plus le cas avec le SEC 2010. Le nouveau traitement est cohérent avec le choix du ou des taux de référence.

C'est ce dernier changement dans le traitement des SIFIM qui va conduire à une réévaluation du PIB du pays. La réévaluation était de l'ordre de +0.5% en 2008. En termes d'effets produits sur le PIB, c'est le deuxième plus important changement méthodologique, derrière la capitalisation de la Recherche et Développement.

Les sources et méthodes du STATEC

Le STATEC dispose de deux sources principales pour le calcul des SIFIM et de leurs emplois :

- les bilans et rapports d'activité des institutions financières résidentes, agrégés par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL),
- les Comptes de pertes et profits (CPP) des institutions financières, fournis à travers les statistiques de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF).

Ces deux institutions fournissent des informations complémentaires. Toutefois, les champs couverts par les deux institutions sont légèrement différents et le STATEC doit réconcilier les données sur les stocks de prêts et de dépôts (en provenance des bilans) avec les flux d'intérêt (compris dans les CPP) et retraiter les chiffres pour les rendre compatibles avec les concepts utilisés en comptabilité nationale. Par exemple, les intérêts fournis comprennent des bénéfices et pertes sur d'autres instruments financiers (comme les swaps) qu'il faut déduire.

À travers ces sources, le STATEC dispose des encours de prêts et dépôts détaillés selon le secteur économique, avec une distinction entre résidents et non-résidents. En revanche, le détail sur les intérêts est pour l'instant insuffisant, et nécessite des estimations de la part du STATEC. Un meilleur détail sera fourni à partir de 2015, avec l'introduction de nouveaux formulaires de reporting pour les institutions financières résidentes.

À l'aide de ces sources, le STATEC procède à un calcul des deux taux de référence évoqués ci-dessus, à une estimation de la production de SIFIM par les institutions financières résidentes et à leur répartition entre les utilisateurs résidents et non-résidents. Les importations de SIFIM, enfin, sont évaluées à l'aide des estimations des dépôts et prêts des banques étrangères aux secteurs résidents faites par la Banque des règlements internationaux (BRI). Là aussi, le détail n'apparaît pas encore suffisant pour une bonne estimation.

**Institut national de la statistique
et des études économiques
Luxembourg**

info@statec.etat.lu
Tél.: (+352) 247-84219

www.statistiques.lu

ISSN 2304-7127

² Voir Statnews n° 18/2006

6653

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 64

3 avril 2015

Sommaire

CRÉATION D'UN COMITÉ DU RISQUE SYSTÉMATIQUE

Loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg page 1294

Loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 18 mars 2015 et celle du Conseil d'Etat du 25 mars 2015 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Art. 1^{er}. (1) Il est institué un comité du risque systémique (ci-après «comité») ayant pour mission de coordonner la mise en œuvre, par les autorités représentées au comité, de la politique macroprudentielle dont l'objectif ultime est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, notamment en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation des risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

(2) Le comité est institué, conformément à la recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après «CERS») du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3), sous la forme d'un collège qui contribue à une coopération adéquate entre les autorités investies des compétences respectives dans le domaine de la surveillance micro- et macroprudentielle.

La coordination de la mise en œuvre de la politique macroprudentielle par le comité s'effectue sans préjudice des compétences propres dont dispose, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Banque centrale européenne (ci-après «BCE») et la Banque centrale du Luxembourg (ci-après «BCL») en tant que membre du Système européen des banques centrales et de l'Eurosystème ainsi qu'en vertu de sa loi organique.

(3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macroprudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires.

(4) Le comité évalue périodiquement le caractère approprié des objectifs intermédiaires ainsi que l'efficacité et l'efficience des instruments macroprudentiels choisis au regard de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier national et international, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants.

Art. 2. Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités membres, le comité:

- a) identifie, évalue et fait un suivi des risques pour la stabilité financière visant à prévenir ou atténuer ces risques, notamment sur base de la situation économique, de la situation du secteur financier et des marchés financiers réalisées par les autorités représentées au comité ou par des enceintes financières internationales et en tenant compte des décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents;
- b) détermine sur base des analyses réalisées par les autorités représentées au comité, les acteurs financiers et les infrastructures de marché du secteur financier ou leurs activités, qui constituent ou sont susceptibles de constituer un risque systémique pour le Luxembourg;
- c) est habilité à émettre tout avis qu'il estime utile et nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires et, le cas échéant, à rendre ces avis publics;
- d) est habilité à émettre des alertes lorsque les risques pour la stabilité financière sont jugés importants et, le cas échéant, à rendre ces alertes publiques;
- e) est habilité à formuler des recommandations relatives aux mesures correctrices à prendre pour faire face aux risques identifiés, y compris des recommandations relatives aux instruments macroprudentiels à utiliser pour réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires, et, le cas échéant, à rendre ces recommandations publiques;
- f) évalue et fait le suivi des réponses que les destinataires ont réservé aux avis, alertes et recommandations du comité;
- g) contribue à renforcer la coopération et l'échange d'informations, en situation normale et en situation de crise, entre les autorités représentées au comité;
- h) coopère et échange des informations avec le CERS et avec d'autres autorités macroprudentielles étrangères dans les limites, sous les conditions et suivant les modalités définies dans le droit de l'Union et invite le directeur général de la BCL, en tant que membre votant du CERS, à informer le CERS de tout ajustement significatif

apporté à la politique macroprudentielle en application de l'article 1^{er}, paragraphe (4) et des raisons qui ont motivé cet ajustement;

- i) veille sur la suite à donner aux recommandations du CERS et l'informe des mesures prises aux fins de faire face aux risques systémiques identifiés au Luxembourg suivant les modalités définies par le droit de l'Union.

Dans l'accomplissement de sa mission, le comité respecte les objectifs de stabilité financière au sein de l'Union européenne.

Art. 3. (1) Le comité est composé de quatre membres, à savoir:

- le Gouvernement, représenté par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- la BCL, représentée par son directeur général,
- la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après «CSSF»), représentée par son directeur général,
- le Commissariat aux assurances (ci-après «CAA»), représenté par son directeur.

(2) Chaque membre du comité désigne un représentant suppléant qui peut accompagner le représentant aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(4) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité.

Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(5) Les membres du comité, les représentants des membres du comité et les représentants suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(6) Les représentants des membres du comité et les représentants suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

Art. 4. (1) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins deux représentants sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants.

(2) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les représentants des membres du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(3) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux des représentants de ses membres.

(4) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

Art. 5. (1) Les représentants disposent d'un droit de vote. Les représentants suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un représentant, ils exercent son droit de vote.

(2) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(3) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite.

(4) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité des représentants de ses membres.

Art. 6. (1) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des personnes du monde économique et des acteurs du secteur financier ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflit d'intérêts avec le sujet à l'ordre du jour.

(2) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflit d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi.

Art. 7. (1) Les destinataires des avis, alertes et recommandations émises par le comité sont le Gouvernement, la CSSF, le CAA, et la BCL pour ses missions de surveillance de la liquidité et de surveillance des systèmes, conformément à sa loi organique, ainsi que tout ou partie du secteur financier, y compris les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement, les infrastructures de marché, susceptibles, collectivement ou individuellement, de porter atteinte à la stabilité financière du système financier ou à l'une de ses composantes.

(2) Les avis, alertes et recommandations sont rendus publics, en temps utile, si cela contribue à la réalisation des objectifs du comité.

(3) Les destinataires des avis, alertes et recommandations informent le comité des suites qu'ils ont donné à ces avis, alertes ou recommandations et fournissent une justification adéquate en cas d'inaction suite à une recommandation.

Art. 8. (1) Les membres du comité communiquent, de leur propre initiative, dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national, au comité toutes les informations qu'ils estiment

utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission du comité.

(2) Le comité est habilité à demander aux autorités représentées au comité ainsi qu'à tout autre organisme national de lui communiquer toutes les informations économiques et financières utiles et nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris des données macroéconomiques et des informations prudentielles relatives à des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les organismes nationaux destinataires de ces demandes d'informations sont tenus de fournir les informations au comité dans le délai imparti dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national.

(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des représentants des membres du comité du risque systémique et, le cas échéant, des personnes invitées dans les conditions du paragraphe 1^{er}, ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par le secret des personnes concernées.

(4) Les informations visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions.

(5) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les représentants des membres du comité, les représentants suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Art. 9. Au cours du premier trimestre de l'année civile, le comité communique au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport sur ses activités de l'année écoulée. Sur demande de la Chambre, le comité présente le rapport à la commission compétente de la Chambre. Une version abrégée du rapport est publiée par le comité.

Art. 10. La loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est modifiée par l'insertion d'un nouveau titre «Responsabilité civile» et d'une nouvelle disposition libellée comme suit:

«Responsabilité civile

Art. 34-1. La Banque centrale exerce ses missions dans l'intérêt public. Pour que la responsabilité civile de la Banque centrale puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage subi a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement des missions de service public de la Banque centrale.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre des Finances,
Pierre Gramegna

Rome, le 1^{er} avril 2015.
Henri

Doc. parl. 6653; sess. extraord 2013-2014 et sess. ord. 2014-2015.
