



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2022

Ordre du jour :

1. 7825 Projet de loi portant
1° modification de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation ;
2° modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
3° modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
4° modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en oeuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS ; et
5° mise en oeuvre du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1973
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'État

2. 7905 Projet de loi relative à l'octroi de la garantie de l'Etat aux lignes de crédit contractées par le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg, et portant modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

3. Examen des documents européens suivants :

COM(2021)663 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, et modifiant la directive 2014/59/UE
- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai : 1^{er} mars 2022

COM(2021)664 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation

de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai : 1^{er} mars 2022

COM(2021)665 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des groupes d'établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et une méthode pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai : 7 février 2022

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Carlo Weber remplaçant M. Yves Cruchten, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Alex Majerus, M. Andy Pepin, M. Pierrot Rasqué, du Ministère des Finances

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Yves Cruchten

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

- 1. 7825** **Projet de loi portant**
1° modification de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation ;
2° modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
3° modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
4° modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en oeuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS ;
et
5° mise en oeuvre du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1973

La Commission des Finances et du Budget passe en revue l'avis du Conseil d'État relative au projet de loi 7825.

Intitulé

En ce qui concerne le point 1°, le Conseil d'État signale dans son avis que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il convient d'écrire : « loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation et portant 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 27 juillet 2003 sur le trust et les contrats fiduciaires - la loi modifiée du 4 décembre 1967 relative à l'impôt sur le revenu - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ».

Cette observation vaut également pour l'intitulé du chapitre 1^{er} et pour l'article 1^{er}, phrase liminaire.

Au point 4°, le terme « et » *in fine* est à supprimer, car superfluet.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

Ad article 1^{er}

Dans son avis rendu en date du 17 décembre 2021, le Conseil d'État note que, selon les auteurs du projet de loi, il paraît plus opportun d'utiliser la notion d'« instruments financiers » déjà définie en droit luxembourgeois à l'article 1^{er}, point 8, de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière. Le Conseil d'État relève que selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les dispositions du droit de l'Union doivent être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de l'Union, et, en cas de divergences entre ses différentes versions linguistiques, une disposition du droit de l'Union européenne doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément. Les auteurs du projet de loi avancent l'argument selon lequel le risque d'absence de définition claire en droit luxembourgeois de la notion de valeurs mobilières risque de créer une incertitude juridique lorsque « la loi luxembourgeoise n'est pas applicable aux instruments émis par l'organisme de titrisation ». Or, la notion de valeurs mobilières, utilisée pour définir à l'article 1^{er} de la loi précitée du 22 mars 2004 les notions de « titrisation » et d'« organismes de titrisation », se rapporte au seul droit luxembourgeois. Lorsque l'interprétation donnée à la notion de valeur mobilière en droit luxembourgeois a pour conséquence de créer des difficultés au niveau de la qualification d'une opération de titrisation au sens de la loi précitée du 22 mars 2004 réalisée par un organisme de titrisation luxembourgeois et qui intègre des titres étrangers qui présentent les mêmes fonctions ou fonctionnalités que les valeurs mobilières luxembourgeoises, une éventuelle incompatibilité entre la qualification de l'instrument émis sous l'empire d'un droit étranger et la notion luxembourgeoise de valeur mobilière crée une situation qui ne génère pas dans l'ordre juridique luxembourgeois une insécurité juridique, mais représente bien pour les acteurs économiques une difficulté dans la mise en place d'une opération financière à caractère international. Il aurait été indiqué de disposer d'exemples précis montrant que ces difficultés peuvent être évitées à la suite de l'emploi de la notion d'instrument financier pour, entre autres, définir l'opération de titrisation.

Le Conseil d'État constate encore que, dans la perspective de la sécurité juridique, la définition de la notion d'« instruments financiers » à laquelle la loi précitée du 22 mars 2004 fera désormais référence, à savoir la définition figurant à l'article 1^{er}, point 8, de la loi modifiée du

5 août 2005 sur les contrats de garantie financière, n'est pas un modèle de précision juridique, vu qu'elle se base sur « l'acception la plus large du terme, et notamment (suit une énumération d'instruments financiers) ». Par contre, la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers comprennent une définition précise de la notion d'« instruments financiers », mais également de celle de « valeurs mobilières ». Il ressort également de la juxtaposition des deux notions, qui proviennent de la directive 2014/65/UE précitée, que les valeurs mobilières constituent une sous-catégorie de la notion d'« instruments financiers ». La démarche des auteurs du projet de loi aurait dès lors pour conséquence d'élargir la liste des sources de financement des opérations de titrisation, choix qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de commenter.

Toujours dans la même perspective, à savoir celle de l'élargissement de la liste des sources de financement de l'opération de titrisation, les auteurs du projet de loi entendent également permettre aux organismes de titrisation de financer leurs opérations en recourant à l'emprunt. Cette notion d'emprunt devrait ici encore être interprétée de la façon la plus large possible afin d'y inclure toute forme d'endettement. Selon la Haute Corporation, cette lecture extensive de la notion d'emprunt est loin d'être une évidence dès lors que la notion ne reçoit pas une définition unique en droit luxembourgeois. Les auteurs du projet de loi risquent dès lors de s'exposer aux mêmes critiques que celles qu'ils adressent à l'utilisation de la notion de « valeurs mobilières ».

La Commission des Finances et du Budget note que la disposition sous revue élargit la gamme des moyens de financement à la disposition des organismes de titrisation pour offrir ainsi aux opérateurs concernés de nouvelles possibilités pour accomplir des opérations de titrisation, y compris des opérations à caractère international, en toute sécurité juridique. La modification projetée vise dès lors à préserver la compétitivité de la place financière luxembourgeoise. Par conséquent, la Commission des Finances et du Budget décide de laisser le texte inchangé.

Ad article 2

Dans son avis, le Conseil d'État note qu'il avait, à l'époque, fait sienne l'argumentation des auteurs du projet de loi et avait approuvé dans son avis du 19 décembre 2003 la limitation des formes de sociétés en estimant qu'« [a]u vu du risque inhérent aux valeurs titrisées, il importe d'exclure tout véhicule impliquant une responsabilité illimitée des investisseurs en raison des engagements conclus par la société de titrisation ». Or, cette responsabilité illimitée caractérise les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple et les sociétés en commandite spéciale (articles 200-1, 310-1 et 320-1 de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales). Hormis l'argument de la flexibilité accrue qu'ils avancent, les auteurs du projet de loi n'expliquent pas les raisons qui les ont amenés à présent à inclure ces formes de sociétés parmi les formes de société que les sociétés de titrisation peuvent prendre. Il est vrai que sont déjà admises comme sociétés de titrisation les sociétés en commandite par actions. Cependant, certaines formes que le projet de loi entend inclure posent plus problème dans la perspective de la protection de l'intérêt des investisseurs : les sociétés en commandite spéciale n'ont pas de personnalité juridique et les associés commandités sont indéfiniment et solidairement responsables des engagements sociaux ; il en est de même pour les sociétés en nom collectif où les associés sont tenus indéfiniment et solidairement responsables sur leurs biens personnels.

La Commission des Finances et du Budget est informée que la finalité de l'élargissement des formes sociétales pouvant être adoptées par les sociétés de titrisation est de tenir compte des exigences actuelles du marché et d'offrir aux organismes de titrisation un maximum de flexibilité, notamment en autorisant le recours à des structurations qui sont couramment utilisées dans d'autres juridictions. La modification projetée flexibilise ainsi le cadre légal existant, et ce afin d'éviter que les acteurs concernés, y compris les investisseurs, se détournent du marché luxembourgeois au profit d'autres juridictions. Vu l'utilisation courante

de ces structures en dehors du domaine de la titrisation, les investisseurs visés sont généralement familiers avec les caractéristiques de ces formes de sociétés. La loi en projet prend toutefois soin de mettre en place des garanties supplémentaires pour les investisseurs par un renforcement des règles de transparence relatives à la comptabilité et aux comptes annuels applicables à ces formes de sociétés. Il est renvoyé à l'article 11, point 3°, du projet de loi. Au vu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget décide de laisser la disposition en l'état.

À ce sujet, le Président de la Commission, Monsieur André Bauler (DP), pose encore la question de savoir quel type de société en commandite sera visé par cette disposition. Il demande en outre si le commandité et le commanditaire de ces entités sont généralement des personnes morales.

Un représentant du ministère des Finances explique que le projet de loi donne la possibilité de recourir aux trois types de sociétés en commandite, à savoir les sociétés en commandite simple, les sociétés en commandite par action et les sociétés en commandite spéciale. Le commandité et le commanditaire de ce type d'entité sont, pour ce type de transaction, usuellement des personnes morales.

Ad articles 3-10

Le Conseil d'État n'a pas émis d'observations particulières relatives à ces articles.

Ad article 11

Le Conseil d'État note qu'à l'article 11, point 3°, il convient d'écrire « les dispositions du titre II, chapitres II, IIbis, et IV, de la loi précitée du 19 décembre 2002 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'État relatives à l'article 11, point 3°.

Ad article 12

Le Conseil d'État affirme dans son avis que l'article 12 du projet de loi vise, en son point 1°, à préciser, au niveau de l'article 53, paragraphe 2, de la loi précitée du 22 mars 2004, que l'acquisition par l'organisme de titrisation des biens qui font l'objet de la titrisation peut se faire « directement ou indirectement », ce qui permettra à l'avenir de notamment procéder à l'acquisition des biens à travers une société détenue entièrement, ou en partie, par l'organisme de titrisation. Au lieu de la référence à l'acquisition directe ou indirecte des biens visés, le Conseil d'État aurait une préférence pour une formulation définissant de façon plus précise les techniques qui relèvent de l'acquisition indirecte.

La Commission des Finances et du Budget décide de laisser le texte inchangé pour maintenir un cadre légal ouvert aux différentes techniques d'acquisition directe ou indirecte susceptibles d'être utilisées par les acteurs du marché.

Ad article 13

Dans son avis, le Conseil d'État note que l'article 13, point 1°, vise à permettre à l'avenir à l'organisme de titrisation de céder ses biens également selon les modalités prévues par « les documents d'émission applicables ». La Haute Corporation se demande quels sont les « documents d'émission applicables » qui sont visés en l'occurrence. La notion de « documents d'émission » n'est à l'heure actuelle utilisée qu'au seul article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 22 mars 2004 en relation avec la définition de la notion d'« organismes de

titrisation ». Ne serait-il pas préférable de se référer en l'occurrence à la notion de « contrat d'émission » utilisée à plusieurs endroits de la même loi ?

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte en l'état et d'employer la terminologie utilisée à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 22 mars 2004.

Ad articles 14-18

Le Conseil d'État n'a pas émis d'observations particulières relatives à ces articles.

Ad article 19 (supprimé)

Dans son avis, le Conseil d'État fait remarquer que l'article 470-21 de la loi précitée du 10 août 1915, applicable aux sociétés anonymes, ne fait que reprendre une caractéristique de tout contrat synallagmatique, à savoir que la condition résolutoire est toujours sous-entendue lorsqu'une partie ne respecte pas ses engagements, et réaffirme une règle énoncée également à l'article 1184 du Code civil. Cette dernière disposition, tout comme l'article 470-21 de la loi précitée du 10 août 1915, n'est pas d'ordre public, de sorte qu'il est toujours possible d'y déroger contractuellement. L'ajout d'une telle précision par l'article 19 du projet de loi paraît dès lors superflu, de sorte que la disposition sous avis peut être omise.

Si le législateur entendait introduire une dérogation expresse, le Conseil d'État en est à se demander si cette disposition ne devrait pas être étendue à l'ensemble des sociétés de droit luxembourgeois ayant recours à l'émission d'obligations sur le fondement de l'article 100-14 de la loi précitée du 10 août 1915 et non pas être limitée aux seules sociétés de titrisation. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle relative à l'article 10^{bis}, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, le législateur peut sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Dans l'hypothèse évoquée, le Conseil d'État devrait, dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et de supprimer l'article 19 du projet de loi. Les articles subséquents sont renumérotés en conséquence.

Ad articles 19-20 nouveaux (anciens articles 20-21)

Le Conseil d'État n'a pas émis d'observations particulières relatives à ces articles.

Ad article 21 nouveau (ancien article 22)

Dans son avis, le Conseil d'État note que l'abrogation par le nouvel article 20 (ancien article 21) du paragraphe 2 de l'article 79 de la loi précitée du 22 mars 2004 rend le statut de représentant-fiduciaire compatible avec d'autres statuts réglementés. Le Conseil d'État comprend que cette mesure est destinée à rendre le statut de représentant-fiduciaire plus attractif. En effet, à l'heure actuelle aucun agrément de représentant-fiduciaire, représentant-fiduciaire qui peut être chargé de la défense des intérêts des investisseurs et des créanciers d'un organisme de titrisation, n'aurait été demandé.

Dans la même perspective, le nouvel article 21 (ancien article 22) du projet de loi réduit les exigences en matière de capital social et de fonds propres qui s'appliquent aux représentants-fiduciaires.

Le Conseil d'État signale en outre que les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Il convient dès lors d'écrire « les mots « quatre cent mille » sont remplacés par le nombre « 125 000 » ». Cette observation vaut également pour le nouvel article 22 (ancien article 23) à l'article 85-1.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

Ad article 22 nouveau (ancien article 23)

Le Conseil d'État n'a pas d'observations de principe à formuler à l'égard de l'article 22 nouveau (ancien article 23) du projet de loi. Il suggère toutefois de se référer non pas à l'absence d'inscription sur la liste prévue à l'article 21, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 22 mars 2004, mais bien au défaut d'agrément de l'organisme de titrisation.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État et note que le libellé de la disposition sous revue est aligné sur l'article 170 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif. L'absence d'inscription sur la liste prévue à l'article 21, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 22 mars 2004 vaut défaut d'agrément de l'organisme de titrisation.

Ad articles 23-24 nouveaux (anciens articles 24-25)

Le Conseil d'État n'a pas émis d'observations particulières relatives à ces articles.

Ad article 25 nouveau (ancien article 26)

Ad article 20-13

Dans un souci de clarté juridique et à des fins de lisibilité du nouveau chapitre 4^{quater} de la loi du 16 juillet 2019, l'article 20-13 renvoie aux définitions du règlement (UE) 2020/1503.

À l'article 20-13 qu'il s'agit d'insérer, le Conseil d'État suggère d'écrire « ci-après—le « règlement (UE) 2020/1503 » ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'État relatives à l'article 20-13 nouveau.

Ad article 20-14

Le Conseil d'État estime que la mise en œuvre de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (UE) 2020/1503 se trouve correctement effectuée.

Ad article 20-15

L'article 20-15 assure la mise en œuvre de l'article 29 du règlement (UE) 2020/1503. Il désigne la CSSF en tant qu'autorité compétente au Luxembourg pour veiller à l'application dudit règlement et du chapitre 4^{quater} de la loi du 16 juillet 2019.

Pour des raisons de cohérence dans la rédaction des différentes dispositions de la loi précitée du 16 juillet 2019 consacrées à la désignation des autorités compétentes, le Conseil d'État propose, dans son avis, de formuler la disposition sous revue comme suit :

« La CSSF est l'autorité compétente chargée de veiller à l'application du règlement (UE) 2020/1503 et du présent chapitre. »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État relatif à l'article 20-15 et de reprendre la formulation proposée par le Conseil d'État à des fins de cohérence.

Ad article 20-16

Le Conseil d'État indique dans son avis, que l'article 30, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2020/1503 définit les différents pouvoirs dont doivent disposer les autorités compétentes en distinguant entre les pouvoirs d'enquête (paragraphe 1^{er}) et les pouvoirs de surveillance (paragraphe 2). Les deux dispositions qui sont ainsi mises en œuvre précisent qu'il s'agit de pouvoirs dont toute autorité nationale doit au minimum être dotée, et cela conformément au droit national. L'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) 2020/1503 invite encore les États membres à mettre en place des mesures appropriées pour que les autorités compétentes disposent de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Une mise en œuvre des dispositions du règlement européen est dès lors nécessaire. La Haute Corporation note que les auteurs du projet de loi ont choisi de reproduire dans leur substance, et en fusionnant les pouvoirs de surveillance et d'enquête dans un seul bloc, les pouvoirs figurant dans le règlement européen tout en aménageant et en augmentant ensuite ce dispositif sur un certain nombre de points.

La disposition sous revue donne encore lieu, de la part du Conseil d'État, aux observations ponctuelles suivantes : Le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue prévoit que la CSSF est investie des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses fonctions « dans les limites définies par ledit règlement ». Ce faisant, les auteurs du projet de loi ne font cependant qu'énoncer une évidence, alors qu'on voit mal la CSSF se mettre en porte-à-faux par rapport au règlement (UE) 2020/1503 à travers l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 20-3.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir la disposition sous revue inchangée pour des raisons de cohérence avec d'autres lois du secteur financier adoptées récemment.

À l'article 20-16, paragraphe 2, point 1, de la loi précitée du 16 juillet 2019, les auteurs du projet de loi ont étendu le pouvoir conféré à la CSSF et consistant à exiger des informations et des documents de la part des prestataires de services de financement participatif aux porteurs de projets. Le Conseil d'État recommande normalement de limiter ce type de dispositif aux personnes qui rentrent dans le champ de la surveillance exercée par la CSSF. Comme les auteurs du projet de loi ne fournissent pas de justification concernant cette extension du champ d'application *ratione personae* de la disposition, le Conseil d'État suggère d'y renoncer. Il constate par ailleurs que le dispositif s'applique, tel que c'est également le cas pour le règlement européen, aux « tiers désignés pour exercer des fonctions en rapport avec la prestation de services de financement participatif ». Le Conseil d'État se demande quels sont les tiers qui sont ainsi visés. S'agit-il de tiers désignés par le prestataire de services de financement participatif ? Agissent-ils pour le compte du prestataire de services de financement participatif ? Il y aurait lieu de le préciser. La même observation vaut pour les points 2, 7, 11, 12 et 13 de l'article 20-16, paragraphe 2.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État et de maintenir l'extension ciblée du champ d'application personnel de la disposition sous revue. Afin d'assurer une surveillance efficace des prestataires de services de financement participatif, il est judicieux de conférer également à la CSSF le pouvoir d'exiger des informations et des documents de la part des porteurs de projets.

À l'article 20-16, paragraphe 2, point 3, de la loi précitée du 16 juillet 2019, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont ajouté le pouvoir pour la CSSF de « convoquer les dirigeants des prestataires de services de financement participatif et (de) les entendre pour obtenir des informations ». Le Conseil d'État marque son accord avec cet ajout.

En ce qui concerne l'article 20-16, paragraphe 2, point 4, de la loi précitée du 16 juillet 2019, le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont limité les inspections sur place et les enquêtes sur des sites autres que les résidences privées de personnes physiques aux personnes qui sont soumises à sa surveillance prudentielle. Le Conseil d'État approuve cette précision. Il suggère toutefois d'ajouter au texte une autre précision qui n'a pas été reprise du texte du règlement européen et qui porte sur la nature des documents ou autres données auxquels les inspections sur place et les enquêtes sont censées donner accès. Ainsi il y aurait lieu de préciser que le but des inspections et des enquêtes est d'accéder à des documents et autres données, sous quelque forme que ce soit, « lorsqu'on peut raisonnablement suspecter que des documents et autres données liés à l'objet de l'inspection ou de l'enquête peuvent se révéler importants pour apporter la preuve d'une infraction au [...] règlement ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État et de maintenir la disposition sous revue inchangée pour des raisons de sécurité juridique.

Dans ce contexte, Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) précise que, dans un souci d'assurer la compétitivité du Luxembourg, il faut veiller, de façon générale, à ne pas adopter un cadre législatif qui soit plus stricte que le reste des États membres de l'Union européenne.

À la remarque de Monsieur Mosar, un représentant du ministère des Finances précise que la disposition sous-revue est la seule qui prévoit un cadre légèrement plus strict que celui préconisé par le règlement européen à opérationnaliser. La disposition visée concerne les pouvoirs d'enquêtes et de surveillance conférés à la CSSF qui sont alignés sur ceux prévus dans d'autres lois ayant trait au secteur financier, et ce afin de permettre à la CSSF de mener à bien ses missions et d'assurer une surveillance efficace des prestataires de services de financement participatif.

Ad article 20-17

Le Conseil d'État indique que les auteurs du projet de loi ont ajouté à la liste des situations qui peuvent donner lieu à des sanctions celle dans laquelle les entités surveillées font obstacle à l'exercice de ses pouvoirs de surveillance et d'enquête par la CSSF, ne donnent pas suite à ses injonctions ou fournissent sciemment des informations inexacts ou incomplètes en réponse aux demandes de l'autorité compétente. Ces comportements pourront être sanctionnés à travers une amende d'ordre de 250 à 250 000 euros.

Cette incrimination du fait d'entraver l'exercice par la CSSF de sa mission de surveillance figure déjà à l'heure actuelle au chapitre 1^{er} (article 3, paragraphe 2), au chapitre 2 (article 8, paragraphe 2), au chapitre 3 (article 13, paragraphe 2) et au chapitre 4 (article 18, paragraphe 2, alinéa 2) de la loi précitée du 16 juillet 2019. Concernant ce dispositif, le Conseil d'État rappelle qu'il estime que la fourniture d'informations inexacts ou incomplètes par négligence ou par inadvertance devrait également pouvoir être sanctionnée par une amende d'ordre, et cela notamment lorsque le comportement critiqué se reproduit. Il appartiendra à la CSSF

d'analyser le comportement constaté et de calibrer une éventuelle amende d'ordre en fonction de la gravité du manquement. Le Conseil d'État constate encore qu'en l'occurrence, la CSSF pourra appliquer lorsqu'il est fait obstacle à l'exercice de ses pouvoirs de surveillance et d'enquête, non seulement l'amende d'ordre prévue par le paragraphe 3, mais également l'ensemble des sanctions figurant au paragraphe 2, dont des amendes administratives conséquentes, vu que ce dernier permet de sanctionner le refus de coopérer d'une entité surveillée qui est incriminé au paragraphe 1^{er}. Au niveau des autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 auxquels le Conseil d'État vient de faire référence, l'autorité compétente est limitée au prononcé d'une amende d'ordre de 250 à 250 000 euros. Le Conseil d'État ne voit pas, pour sa part, au nom de quel principe la commission du délit d'entrave devrait en l'espèce être soumise à un traitement autre que celui prévu au titre des autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte inchangé et de permettre l'application au délit d'entrave de l'intégralité du catalogue de sanctions prévu à l'article 20-17, et ce afin de permettre à la CSSF de mener à bien ses missions et d'assurer une surveillance efficace.

Ad article 20-18

Le Conseil d'État affirme qu'une mise en œuvre de l'article 23, paragraphes 9 et 10, du règlement (UE) 2020/1503 précité s'impose effectivement dans la mesure où le texte du règlement européen invite les États membres :

- à veiller « à ce que la responsabilité des informations figurant dans une fiche d'informations clés sur l'investissement incombe au moins aux porteurs du projet ou à ses organes d'administration, de direction ou de surveillance » (paragraphe 9) ;
- à veiller « à ce que leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de responsabilité civile s'appliquent aux personnes physiques et morales responsables des informations communiquées dans une fiche d'informations clés sur l'investissement », et cela au moins dans les situations qui sont ensuite décrites dans le règlement européen (paragraphe 10).

Ceci dit, les auteurs du projet de loi ont, au-delà de la détermination des personnes responsables et des situations dans lesquelles leur responsabilité peut être engagée – ils ont retenu à ce niveau les solutions minimales prévues par le règlement européen –, reproduit les dispositions du règlement européen et cela notamment en relation avec le contenu de la fiche d'informations clés. Or, l'introduction au niveau national de dispositions complémentaires exigées par des règlements européens ne saurait mener à reproduire, même partiellement, les dispositions de ce règlement dans l'ordre interne au risque de méconnaître le principe de l'applicabilité directe du règlement européen. En l'occurrence, l'origine européenne du dispositif se trouve par ailleurs occultée. Par voie de conséquence, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte qui lui est soumis. L'article 20-18 du projet de loi est à reformuler comme suit :

« Art. 20-18. Responsabilité liée à la fiche d'informations clés sur l'investissement

(1) La responsabilité des informations figurant dans la fiche d'informations clés sur l'investissement visée à l'article 23, paragraphe 9, du règlement (UE) 2020/1503 incombe au porteur du projet ou à ses organes d'administration, de direction ou de surveillance.

(2) Conformément à l'article 23, paragraphe 10, du règlement (UE) 2020/1503, aucune responsabilité ne peut incomber aux personnes physiques et morales responsables des informations communiquées [...]. »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État relatif à l'article 20-18 nouveau et de reprendre la formulation proposée par le Conseil d'État afin de remédier à son opposition formelle.

Ad article 20-19

Le Conseil d'État estime qu'en l'occurrence, le problème de la méconnaissance du principe de l'applicabilité directe du règlement européen et de l'occultation de l'origine européenne du texte qu'il est proposé d'insérer dans l'ordre juridique national, se pose dans les mêmes termes qu'en relation avec l'article 20-18 du projet de loi.

La Haute Corporation se voit dès lors amené à s'opposer formellement au texte tel qu'il est proposé, texte qu'il demande de reformuler comme suit :

« Art. 20-19. Responsabilité liée à la fiche d'informations clés sur l'investissement au niveau de la plate-forme

(1) La responsabilité des informations figurant dans la fiche d'informations clés sur l'investissement au niveau de la plate-forme visée à l'article 24, paragraphe 4, du règlement (UE) 2020/1503 incombe au prestataire de services de financement participatif.

(2) Conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2020/1503, aucune responsabilité ne peut incomber aux personnes physiques et morales responsables des informations communiquées [...]. »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État relatif à l'article 20-19 nouveau et de reprendre la formulation proposée afin de remédier à son opposition formelle.

Ad nouvel article 26 (ancien article 27)

Le Conseil d'État constate qu'en l'occurrence, les auteurs du projet de loi abandonnent la technique de formulation de l'intitulé de citation encore utilisée au niveau du projet de loi 7774, à savoir le recours à une désignation en abrégé des règlements européens, pour se référer « à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers ». Si un intitulé de citation peut se limiter à l'énonciation de l'objet principal de la loi, il ne doit cependant pas être d'une généralité telle qu'il laisse le lecteur dans l'ignorance sur le contenu de la loi. Ceci est d'autant plus vrai qu'en l'occurrence, les règlements européens qui sont mis en œuvre traitent de matières tout à fait diverses. Le Conseil d'État propose aux auteurs du projet de loi de reprendre, même si cette façon de procéder allonge le libellé de l'intitulé de citation, les numéros des règlements européens et de les compléter par les appellations abrégées des règlements. Enfin, le Conseil d'État propose de remplacer le terme d'« opérationnalisation » par celui de « mise en œuvre ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'État. L'intitulé de citation proposé vise à tenir compte d'éventuelles modifications futures de la loi précitée du 16 juillet 2019.

*

Le représentant du ministère des Finances indique encore que la Chambre de commerce a émis un avis relatif au projet de loi 7825 dans lequel elle salue les apports du projet de loi dans la mesure où il ajuste le cadre national en la matière pour assurer la compétitivité du Luxembourg. La Chambre de commerce regrette toutefois que certaines clarifications supplémentaires n'aient pas été apportées. L'orateur précise que le projet de loi est le résultat d'une large consultation et constitue un consensus entre les demandes du secteur, du

régulateur et du ministère des Finances. Dans ce sens, il garantit l'équilibre entre, d'une part, la compétitivité du Luxembourg et, d'autre part, la protection des investisseurs.

2. 7905 Projet de loi relative à l'octroi de la garantie de l'Etat aux lignes de crédit contractées par le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg, et portant modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances rappelle en premier lieu que le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) a été instauré par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement et qu'il met à disposition les fonds nécessaires au remboursement des dépôts indisponibles, endéans 7 jours ouvrables, et cela, sauf exception, jusqu'à 100.000 euros par personne et par établissement. Le FGDL est alimenté par des contributions régulières des établissements adhérents (y inclus Post Luxembourg).

Le représentant du ministère des Finances présente ensuite l'objet du projet de loi pour le détail duquel il est prié de se référer à l'exposé des motifs et au commentaire des articles du document parlementaire n°7905.

En résumé, le projet de loi introduit un filet de sécurité additionnel au bénéfice du FGDL et renforce ainsi davantage la protection des déposants, au moyen d'une garantie accordée par l'Etat luxembourgeois à des lignes de crédit contractées par le FGDL. Ce n'est qu'en cas d'incapacité du FGDL d'honorer ses engagements au titre de la ligne de crédit tirée que la garantie de l'Etat viendrait à être appelée. Le projet de loi autorise ainsi le gouvernement à accorder la garantie de l'Etat à des lignes de crédit contractées par le FGDL. Cette garantie est plafonnée à un montant total maximal de 1 milliard d'euros.

Le projet de loi donne suite aux considérations du Conseil d'Etat formulées à l'endroit des articles 93 et 94 du projet de loi n°7638 quant à la nécessité de recourir à une loi spéciale. La loi en projet contribue également à donner suite à une recommandation du Fonds Monétaire International relative à la mise en place de mécanismes de financement adéquats (IMF Country report N° 17/259).

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. Dan Kersch, le représentant du ministère des Finances indique qu'en Belgique l'Etat s'est engagé indirectement à mettre une ligne de crédit à disposition du fonds belge en cas de besoin. En Irlande, une ligne de crédit formelle accordée par l'Etat intervient afin de garantir la capacité de remboursement du système d'assurance des dépôts. En France, une ligne de crédit stand-by est mise à disposition par un groupe de banques commerciales et aux Pays-Bas, une ligne de crédit du Trésor de l'Etat peut être attribuée au fonds de garantie de dépôts correspondant.
- Suite à une remarque de M. Bauler, le représentant du ministère des Finances explique que le FGDL doit atteindre une capitalisation équivalente à 0,8% des dépôts qu'il couvre (taux prévu par la directive). En outre, la législation luxembourgeoise a, par ailleurs, introduit un coussin de moyens financiers additionnels à hauteur de 0.8% des dépôts couverts.

3. Examen des documents européens suivants :

COM(2021)663 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, et modifiant la directive 2014/59/UE

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai : 1^{er} mars 2022

COM(2021)664 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai : 1^{er} mars 2022

COM(2021)665 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des groupes d'établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et une méthode pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité.
Délai : 7 février 2022

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour donner quelques éléments contextuels sur les documents européens COM(2021)663, COM(2021)664 et COM(2021)665.

L'orateur explique que la Commission européenne a proposé un nouveau paquet visant à renforcer le cadre législatif des banques. Cette initiative s'inscrit dans la continuité des autres propositions faites auparavant (« Capital Requirements Directive V », « Bank Recovery and Resolution Directive II » et « Capital Requirements Regulation II ») qui ont notamment fait l'objet d'une transposition en droit national avec la loi du 20 mai 2021¹. Ce nouveau paquet vise à améliorer la résilience des banques tout en veillant à ne pas créer d'entrave en ce qui concerne leur capacité à financer l'économie réelle ou dans leur transition écologique. Ce nouveau cadre législatif vise également à favoriser la stabilité financière et la protection des déposants.

Les mesures proposées visent à mettre en œuvre le dernier volet de l'accord de Bâle III, accord qui a été adopté par les régulateurs européens et internationaux en 2017. Elles contiennent néanmoins également des aspects additionnels proposés à l'initiative de la Commission européenne.

Le Président de la Commission, Monsieur André Bauler (DP), pose la question de savoir quels pays sont concernés par l'accord de Bâle III.

Le représentant du ministère explique que l'accord a été élaboré par le Comité de Bâle (« Basel Committee on Banking Supervision ») et concerne une série de pays qui vont au-delà des seuls pays du G20.

¹ Doc. parlementaire n° 7638

L'orateur poursuit avec la présentation des éléments clés des trois propositions européennes :

COM(2021)663 (« CRD VI »)

- Pour rappel, la plupart des dispositions de la réglementation CRD sont transposées dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (LSF). Ces dispositions ont notamment trait à l'autorité compétente, à ses pouvoirs et compétences, au passeport, à la supervision et à l'échange d'information.
- Avec cette nouvelle proposition, la Commission européenne a introduit des nouvelles mesures liées à la soutenabilité et aux risques ESG (« environmental, social, governance »). Les banques seront contraintes à quantifier, gérer et publier leurs risques en la matière. Les autorités compétentes devront mettre en place des méthodes pour contrôler les modèles employés par les banques et réaliser des scénarios climatiques. Les autorités compétentes devront également prendre en compte les risques ESG des banques dans le cadre du processus de contrôle prudentiel (« supervisory review process »).
- La Commission européenne a en outre proposé d'harmoniser davantage le régime relatif aux succursales de pays tiers. Le cadre législatif européen applicable à ces entités sera plus harmonisé et visera, entre autres, la procédure d'approbation, les obligations de reporting, les exigences minimales en liquidités et capital, la gouvernance et la gestion des risques. Les autorités compétentes auront également la possibilité d'exiger, sous certaines conditions, la transformation d'une succursale de pays tiers en une filiale. Aux yeux du ministère des Finances, il convient de porter une attention plus particulière à ce point.
- Les autorités de surveillance auront plus de pouvoirs pour surveiller les transactions susceptibles de susciter un intérêt particulier sur le plan prudentiel (acquisitions matérielles, fusions, scissions et transferts significatifs d'actifs et de passifs).

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour demander plus d'informations relatives au contrôle des autorités de surveillance des transactions susceptibles de susciter un intérêt particulier sur le plan prudentiel.

À la question de Monsieur Mosar, le représentant du ministère des Finances explique que le contrôle d'acquisitions matérielles ne se fera que si un certain seuil (15% des fonds propres d'une banque) est dépassé. Au niveau national, l'article 57 de la LSF² prévoit déjà aujourd'hui des seuils en la matière, qui sont plus stricts. Pour les transferts significatifs d'actifs et de passifs une procédure de notification *ex ante* devra être respectée par l'entité, lorsque ces transferts dépassent 10% des actifs ou passifs (transferts classiques), voire 15% des actifs ou passifs (transferts intragroupe). Les fusions sont quant-à-elles soumises à une autorisation préalable de la part de l'autorité compétente.

Pour le Luxembourg, il est important que ces nouvelles exigences soient assorties d'un mécanisme de proportionnalité adéquat.

Aujourd'hui, l'autorisation de transactions relatives aux acquisitions matérielles des banques significatives, au cas où la législation nationale prévoit – par extension du cadre réglementaire européen – des dispositions en la matière, implique déjà le Mécanisme de Supervision Unique

² Art. 57. L'agrément des participations.

Un établissement de crédit ou un « PSF » soumis à la surveillance de la CSSF, qui souhaite avoir une participation qualifiée, doit obtenir préalablement l'agrément de la CSSF.

Lorsqu'une participation qualifiée ne dépasse pas un montant de 40 millions d'euros et 5 pour cent des fonds propres d'un établissement CRR, l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas.

(« SSM »). Pour le Luxembourg, il est essentiel qu'à l'avenir les textes proposés prévoient des procédures conçues de façon efficace.

Monsieur André Bauler intervient pour demander plus de détails sur le mécanisme proposé relatif aux succursales de pays tiers.

Le représentant du ministère répond qu'aujourd'hui une série de banques de pays tiers se sont établies dans l'Union européenne, soit sans (succursale) soit avec (filiale) une personnalité juridique distincte de sa maison-mère. La Commission européenne propose d'harmoniser le cadre juridique applicable aux succursales. Notamment dans le cas où une telle succursale deviendrait systémique, elle pourrait être contrainte de se transformer en filiale et d'acquérir, de ce fait, une personnalité juridique lui étant propre.

COM(2021)664 (« CRR III »)

- Cette proposition fixe les couvertures en capital des banques et les méthodes par lesquelles les risques sont mesurés.
- Risques de marché (trading pour compte propre) : Une nouvelle méthodologie pour le calcul de ces risques a été introduite.
- Risque opérationnel : Les banques utiliseront dorénavant une méthode standardisée pour quantifier ce risque, notamment en réponse à des divergences qui existent au niveau des modèles internes des banques pour ce qui concerne la quantification, et donc la couverture, de ce type de risque.
- Risque de crédit : L'accord de Bâle III prévoit une refonte des composantes du modèle standardisé utilisé pour quantifier ce risque. Des paramètres minimums ont également été introduits pour les modèles internes afin de garantir une couverture minimale des risques.
- Certains changements prévoient une adaptation des régimes de proportionnalité.

La proposition actuelle prévoit que le calcul des exigences minimales pour les modèles internes (exigence dite de l'« output floor ») se réalise au niveau consolidé, donc au niveau du groupe, suivi d'une redistribution de ces exigences au niveau des entités légales. Il s'agit là d'une véritable rupture avec le système actuel, qui prévoit que le risque soit calculé pour toute entité légale prise individuellement. Le Luxembourg a émis des réserves par rapport à cette nouvelle approche (problématique dite « Home/Host »).

Monsieur Laurent Mosar prend la parole pour demander dans quelle mesure cette nouvelle proposition affectera les conditions liées aux crédits immobiliers. Il aimerait en outre savoir si la surveillance de ces mesures incombera aux autorités européennes.

Monsieur André Bauler ajoute encore la question de savoir si la problématique « Home/Host » aura une répercussion sur les risques supportés par les entités luxembourgeoises.

À la première question relative aux crédits immobiliers, le représentant du ministère des Finances répond que la répartition des pouvoirs des autorités de surveillance n'est pas affectée par la proposition de la Commission en la matière.

En ce qui concerne la détermination des exigences de fonds propres, des nouvelles dispositions sont en effet également prévues pour les crédits immobiliers. Ces mesures concernent notamment les emprunts finançant l'acquisition, le développement et la construction de biens immobiliers. Les autres crédits immobiliers - notamment pour les personnes physiques - sont également couverts par de nouvelles dispositions, qui prévoient des traitements différents selon le type de bien (achevé ou en cours de construction). Pour

l'ensemble de ces mesures, le Luxembourg est d'avis qu'un traitement adéquat devrait être réservé aux transactions de qualité.

À la question de Monsieur Bauler, le représentant explique que les dispositions proposées par la Commission européenne sont susceptibles d'impacter la capitalisation des entités luxembourgeoises. Le Luxembourg est d'avis qu'il est important de veiller à ce qu'elles soient adéquatement capitalisées par rapport au risque qu'elles supportent, impliquant certaines adaptations au niveau du calcul des exigences de fonds propres.

COM(2021)665 (« daisy chain proposal » modifiant la CRR et la BRRD)

- Cette proposition modifie la réglementation CRR et, accessoirement, la directive BRRD pour ce qui concerne la résolution bancaire.
- Des adaptations sont notamment prévues pour ce qui concerne le traitement prudentiel de la souscription indirecte d'instruments éligibles aux fins de l'exigence minimale existante de fonds propres et d'engagements éligibles (approche « *daisy chain* »).

*

En guise de **point divers**, **Monsieur Laurent Mosar** sollicite une entrevue avec les représentants du secteur bancaire afin d'échanger avec eux sur la problématique relative à l'ouverture des comptes au Luxembourg. Il échet en effet de constater que certaines personnes ont de plus en plus de mal à ouvrir un compte bancaire au Luxembourg.

La Commission des Finances et du Budget décide de demander l'accord de la Conférence des Présidents pour une entrevue avec les représentants de l'Association des Banques et Banquiers Luxembourg (ABBL).

Luxembourg, le 4 février 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact