

N° 7194³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant mise en oeuvre du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, et portant modification :

- 1. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- 2. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ; et**
- 3. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

* * *

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

(4.5.2018)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président ; M. André BAULER, Rapporteur; M. 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°7194 a été déposé par le Ministre des Finances le 10 octobre 2017.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un tableau de correspondance, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 17 novembre 2017, Monsieur André Bauler a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la COFIBU au cours de la réunion du 19 janvier 2018.

L'avis de la Chambre de commerce date du 14 décembre 2017.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 24 avril 2018.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 4 mai 2018.

Le projet de rapport a été adopté au cours de cette même réunion.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique vise à porter transposition en droit national du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des

opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (ci-après, le « règlement (UE) 2015/2365 »).

Considérations générales

Dans le souci de rendre plus stable et plus transparent le système financier européen après la crise financière de 2007/2008, l'Union européenne a adopté un certain nombre de mesures, dont entre autres le règlement (UE) 2015/2365. Ce dernier instaure au niveau européen un cadre légal qui permet « de déclarer de façon efficace les éléments des opérations de financement sur titres aux référentiels centraux et de divulguer les informations relatives à ces opérations et aux contrats d'échange sur rendement global aux investisseurs dans les organismes de placement collectif ». Le règlement en question renforce ainsi la transparence des marchés des opérations de financement sur titres.

Le terme d'« opération de financement sur titres » désigne, d'après le règlement (UE) 2015/2365, les opérations de pension, les prêts de titres ou de matières premières et les emprunts de titres ou de matières premières, les opérations d'achat-revente et les opérations de vente-rachat, ainsi que les opérations de prêt avec appel de marge.

Afin d'accroître la transparence de ces opérations, le règlement (UE) 2015/2365 prévoit notamment les trois dispositions suivantes :

- premièrement, il introduit l'obligation pour les contreparties aux opérations de financement sur titres de déclarer les éléments de toute opération de financement sur titres qu'elles ont conclue, et toute modification ou cessation de celle-ci, à un référentiel central ;
- deuxièmement, les gestionnaires d'organismes de placement collectif doivent fournir des informations sur l'utilisation des opérations de financement sur titres et des contrats d'échange sur rendement global afin que les investisseurs puissent connaître les risques associés à leur utilisation ;
- troisièmement, la réutilisation d'instruments financiers est davantage encadrée. Ainsi, des exigences minimales en matière d'information sont prévues, de sorte que la réutilisation ne devrait avoir lieu que si la contrepartie fournissant la garantie a été dûment informée de cette opération et qu'elle y a expressément consenti.

Les autorités veillant au respect des dispositions du règlement (UE) 2015/2365 seront la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et le Commissariat aux assurances (CAA). Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas désignés formellement dans le projet de loi sous rubrique, mais le sont directement en vertu de l'article 16 du règlement (UE) 2015/2365 qui fait référence à d'autres actes législatifs en vertu desquels les autorités compétentes sont déjà désignées.

Cependant, afin de garantir l'opérationnalisation du règlement en question, il est nécessaire que les Etats membres habilent les autorités compétentes à prononcer des sanctions administratives, ainsi que d'autres mesures administratives, en cas de violation des articles 4 et 15 du règlement (UE) 2015/2365 ou des mesures prises pour leur exécution.

Finalement, le présent projet de loi modifie ponctuellement la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances afin de parfaire l'opérationnalisation du règlement (UE) 2015/2365.

*

3. LES AVIS

La Chambre de commerce a émis son avis le 14 décembre 2017. Alors qu'elle n'a pas de commentaires à formuler, elle s'interroge sur la mise en pratique de certaines dispositions du règlement (UE) 2015/2365, notamment en ce qui concerne les informations à fournir dans le contexte des opérations de collatéralisation.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 24 avril 2018. En général, le texte du projet de loi trouve l'accord du Conseil d'Etat. Toutefois, la Haute Corporation a quelques observations à formuler, concernant notamment la suppression d'un article superfétatoire, ou encore l'harmonisation de certaines dispositions avec celles d'autres législations, en termes de formulation.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation générale du Conseil d'Etat

Pour caractériser les énumérations, le Conseil d'Etat signale qu'il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés par des lettres alphabétiques minuscules suivies par une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la remarque du Conseil d'Etat qui ne semble pas en ligne avec la pratique actuelle qui consiste à opérer les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point, eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante.

Intitulé

L'observation générale du Conseil d'Etat ci-avant vaut également pour l'intitulé de la loi en projet sous avis. De plus, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir l'intitulé dans sa version initiale tout en en supprimant le point final.

Article 1^{er} – supprimé

L'article 1^{er} avait pour objet de renvoyer, pour les notions utilisées dans le projet de loi, aux définitions du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (ci-après, le « règlement (UE) 2015/2365 »).

Le Conseil d'Etat observe que, dans un texte mettant en œuvre un règlement européen qui est « directement applicable dans tout État membre », un renvoi aux définitions qui y sont contenues, qu'il soit général ou particulier, est superflu. L'article sous examen est dès lors à omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat et de supprimer l'article 1^{er}. Les articles suivants sont renumérotés.

Article 1^{er} (article 2 initial)

L'article 1^{er} (article 2 initial), paragraphes 1^{er} et 2, a pour objet d'opérationnaliser l'article 22 du règlement (UE) 2015/2365. Ainsi, les autorités compétentes luxembourgeoises, à savoir la CSSF et le CAA, sont dotées du pouvoir d'imposer les sanctions administratives et autres mesures administratives prévues au paragraphe 2, pour les cas visés au paragraphe 1^{er}.

La CSSF et le CAA exerceront chacun leurs pouvoirs à l'égard des entités pour lesquelles ils sont compétents en vertu de l'article 16 du règlement (UE) 2015/2365.

Selon le Conseil d'Etat, contrairement au projet de loi n° 7164 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE et le règlement (UE) n° 596/2014 (...) et au projet de loi n° 7199 portant mise en œuvre du règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (...), une désignation des autorités, à savoir la Commission de surveillance du secteur financier (la « CSSF ») et le Commissariat aux Assurances (le « CAA »), n'est pas nécessaire en l'espèce, dans la mesure où l'article 16 du règlement (UE) 2015/2365 prévoit les autorités nationales compétentes par référence à d'autres règlements et directives.

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen donne pouvoir à la CSSF et au CAA comme autorités compétentes pour infliger des sanctions administratives et autres mesures administratives visées au paragraphe 2 de l'article sous examen en cas de violation des articles 4 et 15 du règlement (UE) 2015/2365. La CSSF et le CAA exerceront chacun leurs pouvoirs à l'égard des entités pour lesquelles ils sont compétents en vertu de l'article 16 dudit règlement. Le paragraphe 3 met en œuvre l'article 23 du règlement (UE) 2015/2365.

Au paragraphe 2, points 5 et 6, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire « 5 000 000 euros » et « 15 000 000 euros ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre cette proposition du Conseil d'Etat étant donné qu'elle est contraire à la pratique actuelle qui consiste à séparer chaque tranche de mille par un point.

Article 2 (article 3 initial)

L'article 2 (article 3 initial) a pour objet de mettre en œuvre l'article 26 du règlement (UE) 2015/2365 en complétant le régime de publication des sanctions administratives et mesures administratives prévu à l'article 26 du règlement (UE) 2015/2365.

Il est également prévu que les autorités compétentes veillent à ce que toute décision publiée conformément à l'article 2 (article 3 initial) du projet de loi et à l'article 26 du règlement (UE) 2015/2365 demeure disponible sur leur site internet pendant une période de cinq ans après sa publication, et que les données à caractère personnel contenues dans les publications ne sont maintenues sur le site internet que pendant une durée maximale de douze mois, par analogie avec ce qui est prévu à l'article 5 du projet de loi n° 7164, ainsi qu'à l'article 14 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, étant donné qu'il s'inspire de l'article 14 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

Article 3 (article 4 initial)

L'article 3 (article 4 initial) prévoit la possibilité d'introduire un recours en réformation endéans le délai d'un mois auprès du tribunal administratif contre les décisions prises par la CSSF ou le CAA, et vise ainsi à mettre en œuvre l'article 27 du règlement (UE) 2015/2365.

Quant au délai de recours, le Conseil d'Etat demande régulièrement de s'en tenir au délai de droit commun, à l'instar par exemple de la loi du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et modifiant différentes lois relatives aux services financiers. Il note encore que la formulation de l'article sous examen est différente de celle de l'article 15 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché qui dispose qu'« [u]n recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre des décisions de la CSSF prises dans le cadre de la présente loi ».

Dans un souci d'harmonisation des différentes législations, le Conseil d'Etat propose de formuler l'article sous examen comme suit :

« Toute décision prise par la CSSF et le CAA en vertu de la présente loi ou du règlement (UE) 2015/2365 est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif ».

La Commission des Finances et du Budget décide, à des fins de cohérence avec la loi du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance et avec la loi sur le secteur financier, de maintenir le libellé initial de l'article 3 (article 4 initial).

Articles 4 et 5 (article 5 et 6 initiaux)

Les articles 4 et 5 (article 5 et 6 initiaux) ont pour objet de modifier les articles 148 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif et 51 de la modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs afin de mettre en œuvre l'article 28 du règlement (UE) 2015/2365 qui prévoit que les sanctions et autres mesures établies en vertu des directives 2009/65/CE et 2011/61/UE sont applicables aux violations des articles 13 et 14 dudit règlement. A cet effet, lesdits articles 13 et 14 sont insérés dans la liste des dispositions sanctionnables selon le régime mis en place en vertu des directives 2009/65/CE et 2011/61/UE.

Article 6 (article 7 initial)

L'article 6 (article 7 initial) a pour objet d'insérer les missions confiées au CAA par le règlement (UE) 2015/2365 dans l'article 2 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (tel que modifié par l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 relative aux indices de référence).

Article 7 (article 8 initial)

L'article 7 (article 8 initial) prévoit la possibilité de faire référence à la présente loi sous une forme abrégée et intelligible.

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 n°7194 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant mise en œuvre du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, et portant modification :

- 1. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- 2. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ; et**
- 3. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

Art. 1^{er}. (1) La Commission de surveillance du secteur financier (ci-après, la « CSSF ») et le Commissariat aux assurances (ci-après, le « CAA »), en tant qu'autorités compétentes désignées en vertu de l'article 16 du règlement (UE) 2015/2365, ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives et autres mesures administratives visées au paragraphe 2 en cas de violation des articles 4 et 15 du règlement (UE) 2015/2365 ou des mesures prises pour leur exécution.

Lorsque les dispositions visées à l'alinéa 1^{er} s'appliquent à des personnes morales, la CSSF et le CAA peuvent également sanctionner les membres de l'organe de direction, y compris les membres de l'organe d'administration, de gestion et de surveillance, et les autres personnes responsables de la violation.

(2) La CSSF et le CAA peuvent, dans les limites de leurs compétences respectives, prononcer pour les cas visés au paragraphe 1^{er} :

1. une injonction ordonnant à la personne responsable de la violation de mettre un terme au comportement en cause et de s'abstenir de le réitérer ;
2. une déclaration publique précisant l'identité de la personne responsable et la nature de la violation, conformément à l'article 26 du règlement (UE) 2015/2365 ;
3. l'interdiction temporaire pour une personne exerçant des fonctions de direction ou pour toute personne physique à laquelle incombe la responsabilité d'une telle violation d'exercer des fonctions de direction ;
4. une amende administrative d'un montant maximal de trois fois l'avantage retiré de la violation ou les pertes qu'elle a permis d'éviter, s'ils peuvent être déterminés par l'autorité concernée, même si les montants de ces sanctions sont supérieurs aux montants visés aux points 5 et 6 ;
5. dans le cas d'une personne physique, une amende administrative d'un montant maximal de 5.000.000 d'euros ;
6. dans le cas d'une personne morale, une amende administrative d'un montant maximal de:
 - a) 5.000.000 d'euros ou 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel total réalisé par cette personne morale selon les derniers comptes disponibles approuvés par l'organe de direction, pour les violations de l'article 4 du règlement (UE) 2015/2365 ou des mesures prises pour son exécution ;
 - b) 15.000.000 d'euros ou 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel total réalisé par cette personne morale selon les derniers comptes disponibles approuvés par l'organe de direction, pour les violations de l'article 15 du règlement (UE) 2015/2365.

Aux fins de l'alinéa 1^{er}, point 6, lorsque la personne morale est une entreprise mère ou une filiale d'une entreprise mère qui est tenue d'établir des comptes consolidés conformément à la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers

annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, le chiffre d'affaires annuel total à prendre en considération est le chiffre d'affaires annuel total, tel qu'il ressort des derniers comptes consolidés disponibles approuvés par l'organe de direction de l'entreprise mère ultime.

En outre, pour les cas visés au paragraphe 1^{er}, l'agrément peut être retiré ou suspendu.

(3) La CSSF et le CAA, lorsqu'ils déterminent le type et le niveau des sanctions administratives et autres mesures administratives, tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, et notamment, s'il y a lieu :

1. de la gravité et de la durée de la violation ;
2. du degré de responsabilité de la personne responsable de la violation ;
3. de la situation financière de la personne responsable de la violation, en tenant compte de facteurs tels que le chiffre d'affaires total dans le cas d'une personne morale ou les revenus annuels dans le cas d'une personne physique ;
4. de l'importance des gains obtenus ou des pertes évitées par la personne responsable de la violation, dans la mesure où ils peuvent être déterminés ;
5. du degré de coopération dont la personne responsable de la violation a fait preuve à l'égard de l'autorité compétente, sans préjudice de la nécessité de veiller à la restitution des gains obtenus ou des pertes évitées par cette personne ;
6. de violations passées commises par la personne responsable de la violation.

Art. 2. (1) La CSSF et le CAA publient, conformément aux modalités prévues à l'article 26 du règlement (UE) 2015/2365, sur leur site internet respectif les décisions infligeant une sanction administrative ou une autre mesure administrative en rapport avec une violation de l'article 4 ou 15 du règlement (UE) 2015/2365, immédiatement après que la personne faisant l'objet de cette décision en a été informée.

(2) La CSSF et le CAA veillent à ce que toute décision publiée conformément au présent article et à l'article 26 du règlement (UE) 2015/2365 reste accessible sur leur site internet respectif pendant une période de cinq ans après sa publication.

Les données à caractère personnel figurant dans une telle décision ne sont maintenues sur le site internet que pendant une durée maximale de douze mois.

Art. 3. Les décisions prises par la CSSF et le CAA en vertu de la présente loi ou du règlement (UE) 2015/2365 peuvent être déférées dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Art. 4. A l'article 148, paragraphe 2, de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, le point final à la fin de la lettre p) est remplacé par un point-virgule, et il est inséré à la suite de la lettre p) une nouvelle lettre q) libellée comme suit :

« q) lorsqu'il y a non-respect des dispositions des articles 13 et 14 du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012. ».

Art. 5. A l'article 51, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, le point final à la fin du septième tiret est remplacé par une virgule, et il est ajouté un nouveau huitième tiret libellé comme suit :

« – elles ne respectent pas les obligations prévues par les articles 13 et 14 du règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012. ».

Art. 6. A l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre k), de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, les mots « et par » sont remplacés par les mots « , par », et la lettre k) est complétée par les mots « et par le règlement (UE) 2015/2365 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif à la transparence des opérations de financement sur titres et de la réutilisation et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 ».

Art. 7. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante :

« loi du [**insérer date de la présente loi**] relative à la transparence des opérations de financement sur titres ».

Luxembourg, le 4 mai 2018

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
André BAULER

