



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

CC/vg

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6117 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6081 Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)
 - Rapporteur : Monsieur Lucien Thiel
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements
3. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13, 20, 23 et 27 avril et du 12 mai 2010
4. Divers

*

Présents : M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

M. Jean Guill, Commission de Surveillance du Secteur Financier
Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Bausch, M. Alex Bodry

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. 6117 **Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**

Le rapporteur du projet de loi, M. Norbert Hauptert, rappelle que l'amendement adopté par la Commission en date du 4 mai 2010 visait à reporter la date d'entrée en vigueur de la loi en projet du 1^{er} avril 2010 au 1^{er} juillet 2010.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 18 mai 2010, marque son accord avec cet amendement.

M. Norbert Hauptert présente les grandes lignes de son projet de rapport.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité (voir doc. parl. 6117⁷).

2. 6081 **Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)**

Vu le caractère urgent du projet de loi sous rubrique, ce point, initialement prévu sur l'ordre du jour de la réunion du 1^{er} juin, a été ajouté à l'ordre du jour de la présente réunion.

Suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 2010 et à la réunion de la Commission du 18 mai 2010, M. le rapporteur présente une série d'amendements qui tiennent à la fois compte de l'avis du Conseil d'Etat précité et de l'avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg.

Amendement I concernant les articles 1 et 2 initiaux

Art. 1^{er}. - Au point ~~Dans le paragraphe~~ (6) de l'article 1^{er} de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché, ci-après « la Loi », les termes l'expression "qui, lorsqu'il est agréé dans un pays tiers, répond à des exigences équivalentes à celles définies dans la directive 2004/39/CE" sont remplacés par les termes est remplacée par l'expression "un marché pour lequel des dispositions et interdictions en matière d'abus de marché similaires aux exigences de la présente loi sont prévues".

Art. 2. - Au point ~~Dans le paragraphe~~ (22) de l'article 1^{er} de la Loi, les termes, l'expression "aux fins du chapitre III" est remplacée par l'expression sont remplacés par les termes "aux fins de la section 3 du chapitre III".

Motivation de l'amendement I

La Commission propose de préciser la teneur initiale de l'article 1^{er} en ajoutant la référence à la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché. Elle propose par ailleurs de remplacer le mot "expression" par celui de "termes", et de substituer le terme "paragraphe" par celui de "point" qu'elle juge plus approprié. Enfin elle suggère d'intégrer dans l'article 1^{er} la teneur de l'article 2 initial.

Amendement II concernant l'article 2 (l'article 3 initial)

Art. 3.- 2.- Au Dans le 3^e tiret 3 du paragraphe (1) de l'article 29 **de la Loi, les termes l'expression "auprès des personnes soumises à sa surveillance prudentielle" sont remplacés par les termes est remplacée par l'expression "auprès de toute personne visée par la présente loi".**

Motivation de l'amendement II

Suite à l'intégration de l'article 2 initial dans l'article 1^{er}, l'article 3 initial devient l'article 2. Afin d'améliorer la lisibilité du nouvel article 2, la Commission propose d'apporter quelques modifications de forme.

Amendement III concernant l'article 3

Art. 3.- La Loi est complétée par l'insertion d'Il est inséré un article 29bis réglant les inspections sur place de la Commission auprès de personnes visées par la Loi, mais non soumises à sa surveillance prudentielle libellé comme suit :

"Art. 29bis.- 1. Les inspections sur place par la Commission auprès de personnes visées par la présente loi, mais non soumises à sa surveillance prudentielle, ne peuvent être effectuées sans l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'inspection l'opération a lieu.

2. Si **pour des raisons liées à l'enquête de la Commission**, cet assentiment ne peut être recueilli, l'inspection sur place et la saisie de tout document, fichier électronique ou autres choses qui paraît utile à la manifestation de la vérité doit être autorisée au préalable, sur demande motivée de la Commission, par ordonnance du juge d'instruction près le tribunal d'arrondissement dans la circonscription duquel l'inspection sur place a lieu. Lorsqu'il existe dans un tribunal plusieurs juges d'instruction, le juge d'instruction directeur ou en cas d'empêchement le magistrat qui le remplace désigne, pour chaque inspection sur place, le juge qui en sera chargé.

3. **Le juge d'instruction doit vérifier que la demande motivée de la Commission qui lui est soumise est justifiée et proportionnée au but recherché ; la demande doit comporter tous les éléments d'information de nature à justifier l'inspection sur place.** Le juge d'instruction désigne un officier de police judiciaire chargé d'assister les agents de la Commission lors de l'inspection sur place.

4. La personne visée par l'inspection sur place de la Commission et son conseil peuvent assister à l'inspection; ils en reçoivent avis la veille, **avec indication, sous peine de nullité de l'objet de l'inspection et de son but.** Exceptionnellement, lorsqu'il y a lieu de craindre la disparition imminente d'éléments dont la constatation et l'examen semblent utiles à la manifestation de la vérité, les agents de la Commission et l'officier de police judiciaire chargé de les assister procèdent d'urgence à ces opérations sans que les intéressés doivent y être appelés. Ils dressent un procès-verbal de leurs opérations. Si, en raison de l'urgence, les intéressés n'ont pas été appelés, le motif en est indiqué dans le procès-verbal.

5. Les inspections sur place sont effectuées dans tous les lieux où peuvent se trouver des objets dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité. Le juge d'instruction en donne préalablement avis au procureur d'Etat. Les inspections sur place ne peuvent, à peine de nullité, être commencées avant six heures et demie ni après vingt heures. Les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives aux

droits de la défense dans le contexte des perquisitions sont applicables aux inspections sur place effectuées par les agents de la Commission et l'officier de police judiciaire.

Lors de l'inspection sur place les agents de la Commission et l'officier de police judiciaire veillent au respect des droits de la défense **et à l'application des règles légales applicables aux mesures d'instruction et d'inspection pour les professions soumises à une loi qui leur est propre.**

6. Les documents, fichiers électroniques et autres choses saisis sont inventoriés dans le procès-verbal. Si leur inventaire sur place présente des difficultés, ils font l'objet de scellés jusqu'au moment de leur inventaire, en présence des personnes qui ont assisté à l'inspection sur place. La Commission reçoit immédiatement copie de tous les documents et fichiers électroniques saisis. Les originaux des documents, les fichiers électroniques et les autres choses saisis sont déposés au greffe ou confiés à un gardien de saisie. Les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives aux saisies s'appliquent.

7. Le procès-verbal des inspections sur place est signé par la personne **chez laquelle l'inspection a lieu visée par l'enquête** et par les personnes qui y ont assisté; en cas de refus de signer, le procès-verbal en fait mention. Il leur est laissée copie du procès-verbal. Copie du procès-verbal est adressée au juge d'instruction qui a délivré l'ordonnance **à la personne visée par l'inspection."et à l'occupant des lieux ou à son représentant."**

Motivation de l'amendement III

La Commission propose de simplifier la première phrase de l'article 3 en la raccourcissant.

Au paragraphe (1) du nouvel article 29bis, la Commission suggère de remplacer le terme "opération" par celui d'"inspection".

Au paragraphe (2), elle propose de supprimer les termes " pour des raisons liées à l'enquête de la Commission".

Trois éléments ont été ajoutés aux paragraphes (3), (4) et (5) du nouvel article 29 bis de la loi sur les abus de marché.

Au paragraphe (3) il est précisé, à l'instar de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence, que le juge d'instruction doit vérifier que la demande motivée de la CSSF qui lui est soumise est justifiée et proportionnée au but recherché.

Au paragraphe (4) il est précisé que la personne visée par l'inspection doit recevoir avis la veille, avec indication, sous peine de nullité de l'objet de l'inspection et de son but.

Au paragraphe (5) il est précisé au deuxième alinéa que les agents de la CSSF et l'officier de police judiciaire veillent au respect non seulement des droits de la défense, mais également à l'application des règles légales applicables aux mesures d'instruction et d'inspection pour les professions soumises à une loi qui leur est propre. Est notamment visée par cette formule, la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (article 35 (3)).

Enfin au paragraphe (7), la Commission propose d'utiliser les termes "la personne chez laquelle l'inspection a lieu" et "la personne visée par l'inspection".

Amendement IV concernant le nouvel article 4

Art. 4. – A l’alinéa 1^{er} des paragraphes 1 et 2 ainsi qu’aux paragraphes 3 et 4 de l’article 32 de la Loi, le mot " sciemment " est supprimé et remplacé à la fin de la phrase respective par les termes " avec la volonté de procurer, à soi-même ou à autrui, à l’aide de tout moyen frauduleux, un bénéfice illicite, même indirect ".

Motivation de l’amendement IV

La Commission propose de créer un nouvel article 4 portant sur les sanctions pénales. Cet article maintient le principe d’une incrimination pénale de certains abus de marché particulièrement graves. Le changement apporté est que désormais, il faut établir l’existence d’un dol spécial consistant en la volonté de procurer, à soi-même ou à autrui, un bénéfice illicite¹, même indirect qui se révèle par la mise en œuvre de stratagèmes ou de machinations frauduleuses, démontrant ainsi l’intention frauduleuse requise. Cette intention frauduleuse se manifeste notamment par les circonstances dans lesquelles les informations privilégiées ont été recueillies ainsi que par la dissimulation de l’opération consistant dans l’abus de marché, de l’identité du bénéficiaire économique ou des bénéfices illégalement perçus.

Amendement V concernant l’article 5 (l’article 4 initial)

Art. 4.- 5.- L’article 33 **de la Loi** est abrogé et remplacé par le texte suivant:

"Art. 33.- 1. Sans préjudice des dispositions des paragraphes 4 et 5, Lorsque la Commission constate qu’une infraction aux dispositions de la présente loi ou des mesures prises en exécution de cette dernière, aux articles 8, 9, 10 ou 11 a été commise, que ce soit intentionnellement ou par imprudence ou négligence, elle peut, sans préjudice des autres mesures prévues par la présente loi, infliger à l’égard de la personne à laquelle l’infraction est imputable une amende administrative de 125 à 1.500.000 euros.

De même, lorsque la Commission constate une violation des obligations prévues par les articles 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 ou par les mesures prises en exécution de ces articles, elle peut infliger à l’égard de la personne à laquelle l’infraction est imputable une amende administrative de 125 à 150.000 euros, après avoir enjoint cette personne de remédier à son manquement.

2. Lorsque l’infraction a procuré un avantage patrimonial au contrevenant, le montant de la sanction peut être porté jusqu’au décuple du montant du profit réalisé, sans pouvoir être inférieur à ce même profit.

3. La Commission peut prononcer une amende d’ordre de 125 à 25.000 euros contre ceux qui font obstacle à l’exercice de ses pouvoirs de surveillance et d’enquête, **qui ne donnent pas suite à ses injonctions** ou qui lui auront sciemment donné des informations inexactes ou incomplètes.

4. Lorsque les agissements incriminés sont constitutifs de délits sanctionnés par la présente loi, le montant global des sanctions éventuellement prononcées, en cas de double procédure administrative et pénale, ne pourra excéder le montant le plus élevé d’une des sanctions comminées.

¹ D.Spielmann et A. Spielmann, op.cit.

4. Si des indices peuvent justifier l'ouverture par la Commission d'une procédure administrative susceptible d'aboutir à l'imposition d'une amende au titre des paragraphes 1 ou 3, elle en informe le Procureur d'Etat. Le Procureur d'Etat décide endéans les trois jours de la réception de cette information s'il exerce l'action publique, et donne avis de sa décision à la Commission.

Si le Procureur d'Etat décide de poursuivre, la Commission ne procède pas. En cas de décision négative ou en l'absence d'une réponse du Procureur d'Etat après le délai de trois jours, la Commission procède.

Lorsqu'au cours de la procédure la Commission constate l'existence d'indices que les personnes suspectées sont susceptibles d'avoir contrevenu aux articles 8, 9 ou 11, avec la volonté de procurer, à soi-même ou à autrui, à l'aide de tout moyen frauduleux, un bénéfice illicite, même indirect, elle se dessaisit du dossier et le transmet au Procureur d'Etat pour poursuite de l'enquête.

Si le Procureur d'Etat estime au cours de son enquête et avant qu'il ne cite à comparaître que les conditions prévues par l'article 32 ne sont pas respectées mais que l'article 29 est susceptible de s'appliquer, il transmet le dossier à la Commission pour poursuivre la procédure.

~~5. Lorsque la Commission aura prononcé une sanction pécuniaire devenue définitive avant que le juge pénal ait statué définitivement sur les mêmes faits ou des faits connexes, celui-ci peut ordonner que la sanction pécuniaire s'impute sur l'amende qu'il prononce.~~

5. Lorsque le Procureur d'Etat est saisi sur base d'une plainte de faits susceptibles de constituer une infraction aux articles 8, 9 ou 11, et qu'il décide d'exercer l'action publique, il en informe la Commission. Dans ce cas, la Commission ne procède pas. Si le Procureur d'Etat décide de ne pas poursuivre, la Commission procède.

Si le Procureur d'Etat estime au cours de son enquête et avant qu'il ne cite à comparaître que les conditions prévues par l'article 32 ne sont pas respectées mais que l'article 29 est susceptible de s'appliquer, il transmet le dossier à la Commission pour poursuivre la procédure.

6. La Commission peut rendre publiques les amendes d'ordre prononcées, ainsi que toute mesure et sanction appliquées pour non-respect des dispositions de la présente loi ou des mesures prises en exécution de celle-ci, excepté dans les cas où leur publication perturberait gravement les marchés financiers ou causerait un préjudice disproportionné aux parties en cause. Les frais **de publication** sont supportés par les personnes sanctionnées.

7. Lorsque les agissements dont **est saisie** la Commission **est saisie** sont constitutifs de manquements à la présente loi ou à des mesures prises en exécution de cette dernière, la Commission peut prononcer à l'encontre des établissements de crédit et autres professionnels du secteur financier qui s'en sont rendus coupables, ainsi que des personnes physiques placées sous leur autorité ou agissant pour leur compte, l'interdiction à titre temporaire **pour un terme ne dépassant pas cinq ans** de la prestation de tout ou partie des services fournis **pour un terme ne dépassant pas cinq ans.**"

Motivation de l'amendement V

L'article 5 contient les modifications principales par rapport au texte du projet de loi initial du 29 octobre 2009.

Le paragraphe 1 du texte proposé prévoit que la CSSF pourra infliger une sanction pécuniaire comprise entre 125 et 1.500.000 euros en cas d'infraction aux articles 8 à 11 de la loi concernant l'interdiction des opérations d'initiés et des manipulations de marché, lorsque l'infraction a été commise intentionnellement ou par imprudence ou négligence. L'amende est de 125 à 150.000 euros lorsque dans les mêmes conditions il a été porté atteinte aux obligations incombant aux participants au marché prévues par les articles 12 à 27 de la loi, sous condition que la CSSF ait procédé préalablement à une injonction de remédier aux manquements constatés et que cette injonction n'a pas été respectée.

Lorsque la CSSF est compétente, les manquements en question sont, soit commis en raison d'une négligence, d'une imprudence ou d'une maladresse, soit de manière intentionnelle. Le premier cas vise notamment la divulgation d'informations privilégiées sans intention frauduleuse mais en raison d'un manque de prudence dans le stockage de ces informations, des cas où des abus de marché sont commis par des personnes qui auraient dû se trouver sur la liste des initiés, l'étourderie dans la manipulation d'ordres de bourse. Le second cas a notamment trait à des manipulations ou des opérations qui sont commises intentionnellement et sans souci, mais sans aller jusqu'à exiger une intention frauduleuse se révélant par la mise en œuvre de stratagèmes ou de machinations qui sont exigés dans le cadre de l'article 32 de la loi.

Les sanctions peuvent être prononcées à l'encontre de l'ensemble des personnes, physiques ou morales, susceptibles de contrevenir aux dispositions de la Loi. S'agissant du montant de la sanction pécuniaire susceptible d'être prononcée, ce dernier s'inspire des droits de nos pays voisins et notamment du droit français ainsi que du droit belge. Afin de garantir un dispositif efficace de sanctions susceptibles d'être prononcées par la CSSF, l'amende a été portée au seuil choisi par le législateur français. Ainsi qu'exposé ci-dessus, le montant comminé permet de satisfaire aux exigences de la directive au regard des personnes morales.

Au paragraphe (3), la Commission propose de préciser les conditions sous lesquelles la CSSF peut prononcer une amende en ajoutant les termes "*qui ne donnent pas suite à ses injonctions*".

Pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, la Commission propose de supprimer les paragraphes 4 et 5 initiaux.

En ce qui concerne la question de l'articulation entre les procédures administratives et pénales, les nouveaux paragraphes 4 et 5 établissent des règles de compétence dont l'objet est de respecter le principe *non bis in idem*.

En vertu du nouveau paragraphe 4 alinéa 1, le Procureur d'Etat décide en application du principe de l'opportunité des poursuites et au regard des indices du dossier fourni par la CSSF s'il estime nécessaire de poursuivre. L'exercice de l'action publique par le Procureur fait obstacle à la possibilité pour la CSSF d'engager une procédure administrative.

D'après l'alinéa 3, lorsque la CSSF constate au cours de son enquête que les faits sont graves et qu'il existe un ou plusieurs éléments de fraude intentionnelle révélant que les faits sont susceptibles d'être couverts par l'article 32 de la loi, la CSSF transmet le dossier au Procureur pour poursuivre l'enquête. Dans ce cas, aucune décision finale d'acquiescement ou de condamnation prononcée par la CSSF n'est passée en force de

chose jugée ou aucun acte de « poursuite » ne devrait avoir eu lieu, ce qui déclencherait l'application de la garantie prévue par l'article 4 du protocole n°7 en empêchant une nouvelle procédure.

L'alinéa 4 prévoit que s'il apparaît raisonnablement au Procureur lors de son enquête que les conditions de l'article 32 de la loi ne sont pas susceptibles d'être réunies, mais que les éléments factuels indiquent que les faits peuvent être sanctionnés en application de l'article 29 de la loi par la CSSF, le Procureur renvoie le dossier devant la CSSF pour poursuivre l'enquête. Le renvoi à la CSSF est subordonné à la condition que le Parquet n'a pas encore posé d'acte de poursuite, comme une citation à prévenu. En effet, si la possibilité du renvoi du dossier à un stade précoce de la procédure pénale menée par le Procureur à la Commission n'existait pas, des abus de marché ayant au début de l'enquête par le Procureur l'apparence d'une fraude grave au sens de l'article 32 de la loi, mais qui au cours de l'enquête pénale apparaissent avec moins de gravité ou avec d'autres éléments risqueraient de ne pas être sanctionnés du tout.

Le nouveau paragraphe 5 vise l'hypothèse inverse, c'est-à-dire celle où le Procureur d'Etat est informé des faits avant que la CSSF ne l'est. Dans ce cas, il décide de poursuivre ou non. L'enquête diligentée par le Procureur d'Etat exclut que la CSSF puisse mener une procédure administrative. Il en va évidemment de même du cas où le juge d'instruction est saisi : l'intervention de ce dernier exclut celle de la Commission. Le mécanisme de renvoi du Procureur vers la CSSF est également applicable dans cette situation.

Au paragraphe 6, la Commission propose de préciser que ce sont les frais de publication qui sont pris en charge par les personnes sanctionnées.

Enfin, au paragraphe 7, la Commission propose d'apporter deux modifications de forme.

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

- M. Xavier Bettel réitère sa remarque sur la déjudiciarisation qui est, selon lui, engendrée par le projet de loi sous rubrique.
- En ce qui concerne le nouvel article 3, l'orateur suggère de préciser que c'est l'officier de police judiciaire qui procède à l'inspection, l'officier étant accompagné par les agents de la Commission.
- Au sujet de l'article 5, il est précisé que la CSSF dispose d'un jugement sur l'opportunité d'infliger une sanction.

A l'issue de l'échange de vues, les membres de la Commission adoptent les amendements à la majorité des voix moins deux abstentions (MM. Xavier Bettel et Claude Meisch).

3. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13, 20, 23 et 27 avril et du 12 mai 2010

Les projets de procès-verbal des réunions des 13, 20, 23 et 27 avril et du 12 mai 2010 sont approuvés.

4. Divers

Au sujet de l'*Annual meeting Committee on Budgets with the EU national Parliaments* qui aura lieu à Bruxelles le 1^{er} juin 2010, aucun des membres présents ne manifeste le souhait d'y participer.

En ce qui concerne la demande du groupe parlementaire LSAP (cf. lettre du 17 mai 2010) de tenir une réunion au sujet de la communication COM (2010)250, il est rappelé que le groupe parlementaire CSV a demandé une heure d'actualité sur le contrôle des politiques budgétaires nationales par la soumission des projets de budgets des pays européens à un contrôle ou une concertation ex ante au niveau européen. Dès lors la demande du groupe parlementaire LSAP est jugée caduque.

Etant donné que le point inscrit à l'ordre du jour de la réunion du 8 juin (à savoir *Présentation et adoption d'une série d'amendements au projet de loi N°6081*) a été traité lors de la présente réunion, la Commission décide d'inscrire à l'ordre du jour de la réunion précitée l'examen des documents européens suivants:

COM(2010) 250 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Reinforcing economic policy coordination

COM(2010) 240 Proposition de REGLEMENT DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 974/98 en ce qui concerne l'introduction de l'euro en Estonie

COM(2010) 239 Proposition de DECISION DU CONSEIL portant adoption par l'Estonie de l'euro au 1er janvier 2011

COM(2010) 238 RAPPORT DE LA COMMISSION RAPPORT DE 2010 SUR L'ETAT DE LA CONVERGENCE élaboré conformément à l'article 140, paragraphe 1, du traité)

Les membres de la Commission désignent M. Norbert Hauptert comme rapporteur de l'ensemble des documents.

Luxembourg, le 21 mai 2010

La Secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter