



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 27 mars 2019

Ordre du jour :

- 7426 Projet de loi relative à des mesures à prendre en relation avec le secteur financier en cas de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et modifiant :
- 1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 2° la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, Mme Martine Hansen, Mme Carole Hartmann remplaçant M. Guy Arendt, M. Henri Kox, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor, ministère des Finances
Mme Maureen Wiwinius, du ministère des Finances
Mme Caroline Guezennec, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Gast Gibéryen

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

Avant que le rapporteur du projet de loi sous rubrique ne procède à la présentation de son projet de rapport, M. Laurent Mosar prend la parole pour signaler avoir constaté avec étonnement que le projet de loi n°7401 avait été avisé par la Chambre de commerce, mais que l'avis en question n'était parvenu à la Chambre des députés qu'après le vote du rapport relatif au projet de loi n°7401 par la Commission des Finances et du Budget (le 18 mars 2019). Or, l'avis de la Chambre de commerce porte la date du 4 mars 2019. M. Mosar souhaite, par conséquent, d'une part, savoir pourquoi le transfert de l'avis entre la Chambre de commerce et la Chambre des députés a mis 15 jours et, d'autre part, que la Commission examine l'ensemble des points soulevés par la Chambre de commerce dans son avis, ces points concernant aussi bien le projet de loi n°7401 que le projet de loi sous rubrique.

Une représentante du ministère des Finances précise que l'avis de la Chambre de commerce est parvenu au ministère des Finances le 11 mars 2019. Les services de ce dernier l'ont transmis au service central de législation (SCL) le 12 mars 2019 pour transmission à la Chambre des députés. Il apparaît que le courrier du SCL, daté du 14 mars 2019, porte le tampon d'entrée à la Chambre des députés du 19 mars 2019, date à laquelle il a été publié sur le courrier électronique de la Chambre.

M. Mosar déplore la lenteur de la procédure surtout dans ce cas précis où il a été nécessaire d'agir en toute urgence vu le rapprochement de la date annoncée du Brexit.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat :

Considérations générales :

M. Mosar cite le passage suivant de l'avis du Conseil d'Etat : « Tout en approuvant ces mesures, le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la complétude de celles-ci. Il se demande notamment si le champ couvert par les dispositions afférentes englobe l'ensemble des fonds d'investissement alternatifs. ». Il souhaite avoir une réponse à la question soulevée par le Conseil d'Etat.

Une représentante du ministère des Finances explique que la CSSF a proposé le champ d'application du présent projet de loi après consultation préalable du secteur. Les SICAR (sociétés d'investissement en capital-risque) ne font pas partie de ce champ d'application en raison du fait que leur politique d'investissement est réglée différemment et qu'elles ne sont dès lors pas confrontées aux mêmes problèmes que les autres fonds d'investissement au moment de la survenue du Brexit. Par ailleurs, le présent projet de loi concerne les fonds d'investissement réglementés dans l'intérêt de la protection des investisseurs et non les fonds non réglementés. Il est rappelé que la survenue du Brexit est connue depuis un certain temps déjà et qu'il appartient aux fonds d'investissement de s'y préparer.

Observations générales d'ordre légistique :

Selon le Conseil d'État, il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. L'ordre des actes à modifier à l'endroit de l'intitulé est dès lors à adapter. Dans la même lignée, les articles 1^{er} et 2 de la loi en projet sous avis sont à inverser.

La Commission des Finances et du Budget décide de modifier l'intitulé du projet de loi dans ce sens.

Selon le Conseil d'État, à l'occasion de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification proposée par le Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'État, les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

La Commission des Finances et du Budget suit la recommandation du Conseil d'Etat et remplace les termes « 12 mois » par « douze mois ».

Article 1^{er} (article 2 ancien)

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État recommande de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Après l'article 76bis de la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, il est inséré un article 76ter nouveau, libellé comme suit :
« Art. 76ter. [...] ».

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

Article 2 nouveau (article 1^{er} ancien)

L'article sous revue introduit un nouvel article 186-6 dans la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif. Cette disposition poursuit un double objectif :

En son alinéa 1^{er}, l'article 186-6 susvisé oblige les OPCVM établis au Luxembourg et les OPC relevant de la partie II de la loi précitée du 17 décembre 2010 qui, du fait du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne, ne respecteraient plus les règles de placement auxquelles ces organismes sont soumis, à régulariser cette situation dans un délai maximum de douze mois. Le texte précise que cette régularisation devra se faire « dans les meilleurs délais » en tenant compte de la stabilité des marchés financiers et de l'intérêt des porteurs de parts. Le Conseil d'État note tout d'abord la valeur ajoutée limitée de la notion de « meilleurs délais ». À l'instar de la formulation choisie à l'article 2 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État propose de renoncer à cette notion à l'article sous examen.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas supprimer la notion de « meilleurs délais » afin de maintenir la cohérence avec la logique sous-jacente de l'article 49(2) de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

Le Conseil d'État note également que l'article 49, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 décembre 2010 prévoit déjà à l'heure actuelle que si un dépassement des limites intervient indépendamment de la volonté de l'OPCVM, celui-ci doit, dans ses opérations de vente, avoir pour objectif prioritaire de régulariser cette situation en tenant compte de l'intérêt des porteurs de parts. Le Conseil d'État comprend par ailleurs le dispositif comme couvrant l'obligation d'une régularisation tant par rapport aux règles fixées dans la loi que par rapport aux règles prévues dans les prospectus des OPCVM, la notion de « règles de placement » utilisée dans le texte étant suffisamment générale pour couvrir les deux situations. Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Les alinéas 2 et 3 visent ensuite à assurer la continuité des activités des OPCVM britanniques au Luxembourg, OPCVM qui, au jour de la date du retrait, sans accord, du Royaume-Uni de l'Union européenne, seront considérés comme des fonds d'investissement alternatifs de pays tiers au sens de la directive 2011/61/UE précitée. Ils perdront, dans le cas de figure évoqué, le bénéfice du passeport européen et devraient, afin de pouvoir continuer à commercialiser leurs parts auprès d'investisseurs de détail au Luxembourg, demander au préalable à la CSSF une autorisation de commercialisation sur base de l'article 100, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 décembre 2010 ou de l'article 46 de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs. Le dispositif proposé leur permettra de continuer de plein droit leurs opérations, pendant une période limitée de douze mois, et d'entreprendre pendant cette période les démarches

nécessaires auprès de la CSSF en vue de la commercialisation de leurs parts au Luxembourg après cette période. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État recommande de reformuler l'article sous avis comme suit :

« **Art. 2.** Après l'article 186-5 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, il est inséré un article 186-6 nouveau, libellé comme suit : « Art. 186-6. [...] ». »

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

Article 3

L'article sous avis règle la mise en vigueur de la future loi.

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales qu'il a formulées en introduction de son avis en ce qui concerne la limitation de l'objet de la loi en projet à l'hypothèse de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord de retrait.

Dans le sillage de ces considérations générales, l'article 3 du projet de loi devrait se lire comme suit :

« **Art. 3.** La présente loi entre en vigueur le jour où le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, conformément à l'article 50, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, se retire de l'Union européenne sans qu'un accord, visé à l'article 50, paragraphe 2, du Traité, ait été conclu. »

A des fins de sécurité juridique, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Examen de l'avis de la Chambre de commerce portant sur le projet de loi n°7401 :

M. Laurent Mosar indique que la Chambre de commerce est d'avis que le projet de loi n°7401 ne résout pas les problèmes qui apparaîtront au moment du Brexit et que le délai de 21 mois n'est pas conforme aux délais tolérés par la Commission européenne. De plus, la Chambre de commerce critique l'absence de réponses aux questions concernant le traitement fiscal à donner post-Brexit à certaines opérations qui sortiraient du jour au lendemain du champ d'application des directives européennes et s'interroge quant à l'interaction de l'article 3 du projet de loi avec le droit européen en la matière. Elle signale que selon la directive OPCVM, il ne paraît pas possible qu'une société de gestion OPCVM anglaise puisse dans le contexte d'un hard Brexit gérer ou continuer à gérer un OPCVM luxembourgeois.

Une représentante du ministère des Finances attire l'attention sur le fait que la Chambre de commerce juge le délai de 21 mois trop court. Elle ajoute que la plupart des Etats membres ayant légiféré en la matière ont opté pour un délai similaire. Il est rappelé que le délai de 21 mois est un délai maximal et non fixe.

Les projets de loi n°7401 et n° 7426 ne sont pas contraires au droit européen, puisqu'il s'agit de prendre des mesures exceptionnelles en réponse à un événement exceptionnel et que la Commission européenne a, finalement, recommandé aux Etats membres d'agir en la matière.

Quant à la conformité des mesures du projet de loi n°7401 avec la directive OPCVM, il apparaît clairement que cette directive (tout comme l'ensemble des directives) ne peut contenir des dispositions spécifiques intervenant en cas de départ d'un Etat membre de l'UE, un tel cas n'ayant jamais été envisagé dans le passé.

M. Mosar craint que la Commission européenne tance le Luxembourg pour les actions entreprises par le biais des projets de loi en question.

Une représentante du ministère des Finances explique que le projet de loi n°7401 s'est basé sur un projet de loi allemand, tout en étant plus complet. Il apparaît que, par la suite, l'Allemagne a également complété son premier projet de loi. Elle rappelle, de nouveau, qu'aucun texte européen n'a prévu le cas de départ d'un Etat membre de l'UE et donc les conséquences juridiques de la perte d'un passeport européen. Elle précise que les projets de loi n°7401 et n°7426 ne prévoient pas la prolongation du passeport européen. D'autres Etats membres vont d'ailleurs beaucoup plus loin que le Luxembourg à ce niveau.

M. Alex Bodry souligne également le caractère très exceptionnel de la situation du Brexit et l'aide précieuse qu'aurait constitué une solution européenne, malheureusement absente, aux problèmes adressés par les projets de loi n°7401 et n°7426.

M. Mosar déplore, de nouveau, que les projets de loi en question aient été préparés si tardivement.

M. Bodry signale que les problèmes rencontrés auraient été les mêmes, peu importe le moment de dépôt des projets de loi.

Une représentante du ministère des Finances explique, au sujet du moment du dépôt des deux projets de loi, que le gouvernement et les fonctionnaires ont agi de la manière la plus rapide possible. Différents groupes de travail ont suivi l'évolution des événements liés au Brexit et des recommandations de la Commission européenne au cours des derniers mois. Cette dernière a demandé aux Etats membres, d'une part, d'attendre la publication d'un rapport sur les risques engendrés par le Brexit pour la stabilité financière et les marchés financiers et, d'autre part, de ne pas légiférer sur le plan national. La publication du rapport annoncé n'est intervenue que très tardivement et ce n'est qu'à la mi-décembre que la Commission européenne a sorti une communication invitant les Etats membres à légiférer dans les domaines non couverts par les modifications de la législation européenne. Alors que le Luxembourg avait suivi les recommandations de la Commission européenne à la lettre, cela n'a pas été le cas d'autres Etats membres qui ont commencé à prévoir des dispositifs législatifs plus tôt.

M. Mosar signale qu'il ne fait aucun reproche aux fonctionnaires luxembourgeois.

Il souhaite savoir si le Luxembourg est le seul Etat membre à prévoir la disposition permettant aux gestionnaires de fonds britanniques de poursuivre leur activité (au Luxembourg) pendant 12 mois après l'intervention du Brexit.

Une représentante du ministère des Finances explique qu'elle ne peut ni l'exclure, ni le confirmer. Pour pouvoir répondre à cette question, il est nécessaire d'examiner en détail l'ensemble des dispositifs législatifs post-Brexit pris par les Etats membres.

M. Mosar signale que la Chambre de commerce et, par déduction, le secteur concerné désapprouvent cette mesure.

M. Bodry déclare que la disposition en question a été prise dans l'intérêt public qui prime par rapport à l'intérêt particulier et sectoriel. M. Mosar partage ce point de vue. Une représentante du ministère des Finances confirme que les mesures ont été prises pour assurer la stabilité financière, le bon fonctionnement des marchés financiers et l'intérêt des investisseurs.

*

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les discussions en séance plénière.

Luxembourg, le 10 avril 2019

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler