



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 15 mars 2021

Visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 décembre 2020
 2. 7638 Projet de loi portant :
 1. transposition :
 - a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et
 - b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ;
 2. mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et
 3. modification :
 - a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
 - c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg ;
 - d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
 - f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et
 - g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation des amendements gouvernementaux déposés le 18 février 2021

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Alex Majerus, M. Pierrot Rasqué, du Ministère des Finances
M. Claude Wampach, Directeur de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)
M. Loris Meyer, Attaché du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Fernand Kartheiser

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 décembre 2020

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 7638 Projet de loi portant :

1. transposition :

a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et

b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ;

2. mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et

3. modification :

a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;

b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;

- c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg ;
- d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
- e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
- f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et
- g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

Le Président et le représentant du ministère des Finances rappellent les points saillants du projet de loi. Le Président remercie le ministère des Finances de la note résumant le contenu du projet de loi préparée sur demande de la Commission suite à la réunion du 5 octobre 2020.

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et le représentant du ministère des Finances présente et explique en détail les amendements gouvernementaux pris en réponse aux observations du Conseil d'Etat. Pour ces détails, il est renvoyé au document parlementaire n°7638⁴. Le Directeur de la CSSF décrit avec précision le contenu de l'amendement 6 insérant dans la LSF (loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier) les dispositions relatives au processus de surveillance et d'évaluation prudentielle figurant actuellement dans le règlement CSSF n°15-02. Il signale que la CRD V confère de nouveaux pouvoirs à la CSSF qui cadrent difficilement avec le règlement n°15-02 et que c'est pour cette raison que le Conseil d'Etat demande, à juste titre, que certaines dispositions du règlement en question figurent dans la loi, alors que pour d'autres dispositions les avis sont mitigés quant à la nécessité de leur inscription dans la loi plutôt que dans un règlement.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a formulé 2 considérations générales et 4 oppositions formelles à l'égard du texte du projet de loi : l'amendement 6 donne suite à l'une des considérations générales et à l'opposition formelle à l'égard de l'article 28, l'amendement 11 donne suite à l'opposition formelle à l'égard de l'article 72, l'amendement 12 donne suite à l'opposition formelle à l'égard de l'article 76 et l'amendement 14 répond à l'opposition formelle à l'égard des articles 93 et 94 du projet de loi. L'amendement 15 répond à l'autre considération générale du Conseil d'Etat.

Echange de vues :

- M. Laurent Mosar attire l'attention sur un problème déjà soulevé à maintes reprises dans le passé concernant le fait que la CSSF joue simultanément le rôle de parquet et de tribunal. Il signale que divers ministres des Finances ont déclaré être conscients de ce problème et vouloir agir à son encontre, mais rien n'a été entrepris dans ce sens jusqu'à présent.

Le représentant du ministère des Finances explique qu'un projet de loi « sanctions » est en préparation, mais vu la complexité du sujet, il n'est pour l'instant pas possible d'avancer une date de son dépôt.

M. Mosar souhaiterait que le sujet des sanctions de la CSSF soit réglé dans un projet de loi unique et non éparpillé dans plusieurs projets de loi distincts.

M. Claude Wampach, Directeur de la CSSF, déclare que cette dernière est consciente de la problématique soulevée par M. Mosar et qu'elle salue la préparation d'un projet de loi à ce sujet. Il détaille ensuite le mécanisme de sanction appliqué par la CSSF dans la pratique en précisant tout d'abord que les réglementations en vigueur, dont la plupart ont été élaborées au niveau de l'UE, encadrent les actions et mesures prises par la CSSF. En cas

de questions d'interprétation de ces règles, il est fait appel à l'EBA (European Banking Authority). En cas d'imposition d'une mesure de sanction, la CSSF applique une procédure administrative non contentieuse qui comprend le principe du contradictoire. Lorsque les équipes techniques de la CSSF constatent une violation des règles commise par un établissement financier, la CSSF l'en avertit tout d'abord par courrier. Il appartient ensuite à l'établissement financier de réagir à ce courrier.

Afin de contrer le problème soulevé par M. Mosar en attendant une nouvelle législation à ce sujet, la CSSF s'est organisée de manière à séparer le niveau technique où est constatée la violation du niveau de prise de décision finale. Cette dernière est en effet prise par un comité indépendant de l'équipe technique, composé par des juristes et la direction de la CSSF. L'établissement financier sanctionné dispose d'un droit de recours devant les tribunaux.

- Quant au programme de contrôle prudentiel (article 53-30 introduit par l'amendement 6) adopté au moins une fois par an par la CSSF (en collaboration avec la BCE et l'EBA), il est précisé que le programme actuel (portant sur l'année 2021) met l'accent sur le risque de crédit (dans le contexte de la pandémie), le risque de rentabilité des établissements financiers (l'augmentation de la pression concurrentielle accompagnée de celle des coûts ont fait en sorte qu'environ un quart des établissements bancaires ont travaillé à perte en 2020 (une partie de ces pertes est néanmoins en lien avec les provisions importantes formées par ces établissements pour l'augmentation du risque de crédit, alors même que les créances douteuses n'ont pas augmenté de manière conséquente) et la lutte contre le blanchiment d'argent et le respect des règles MIFID.
- Suite à une question de M. Bauler portant sur les fonds propres des établissements financiers (évoqués dans le cadre de l'examen de la sous-section 2 de l'article 31 nouveau introduit par l'amendement 6), le Directeur de la CSSF explique que les établissements bancaires mettent, suite à la pondération des risques que représentent les différents crédits qu'ils ont accordés, 8% de cette somme pondérée de côté en tant qu'« exigences de fonds propres » pour absorber les pertes qui pourraient survenir en relation avec ces crédits.
- La CSSF publie régulièrement des informations et des statistiques au sujet des résultats de l'application des articles 53-3 et 53-4 nouveaux (qui figuraient dans le règlement n°15-02 auparavant et introduits dans la LSF par l'amendement 6) portant sur l'exigence de fonds propres supplémentaires (cf. page 38 du rapport annuel 2019 de la CSSF).
- En réponse à une question de M. Mosar, le Directeur de la CSSF explique qu'après avoir appliqué l'article 53-3 (nouveau) de la LSF (et la procédure administrative non contentieuse avec le principe du contradictoire), la CSSF prend une décision qu'elle signifie à l'établissement concerné. Le courrier d'information en question contient une clause le notifiant de la possibilité d'un recours contre la décision de la CSSF devant le tribunal administratif. L'établissement concerné peut également se tourner vers la BCE ou l'EBA, mais uniquement lorsqu'il considère que la CSSF a outrepassé ses pouvoirs.

Même si la CSSF intervient dans la procédure d'autorisation d'un établissement bancaire, la prise de décision en la matière tombe sous la compétence exclusive de la BCE (après application de la procédure du contradictoire). En cas de contestation de la décision de la BCE, l'établissement doit s'adresser à la Cour de justice de l'UE.

Puisqu'un recours devant le tribunal administratif peut être introduit pour toute décision de la CSSF, M. Mosar s'étonne du nombre restreint de recours de ce type devant ce tribunal.

Le Directeur de la CSSF confirme la rareté de recours contre les décisions de la CSSF devant le tribunal administratif. Il l'explique d'une part par la méticulosité et le sérieux

appliqués par la CSSF et signale, d'autre part, qu'une sanction de et/ou un recours contre la CSSF comporte un risque réputationnel non négligeable pour un établissement.

Luxembourg, le 19 mars 2021

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezenec

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