



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 23 avril 2021

Ordre du jour :

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 19 mars 2021 et du 2 avril 2021**
2. **7761** **Projet de loi portant modification :**
 - 1° du Code de la consommation ;
 - 2° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - 3° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - 4° de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation ;
 - 5° de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
 - 6° de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
 - et
 - 7° de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. **7723** **Projet de loi portant :**
 - 1° modification de :
 - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - b) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - c) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
 - d) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
 - e) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
 - f) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et
 - de
 - g) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers
 - 2° transposition :
 - a) de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE ;

b) partielle de la directive (UE) 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ;

c) de la directive (UE)2020/1504 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers; et de

d) de la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE)2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19 ; et

3° mise en oeuvre :

a) du règlement (UE) 2019/2033 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant les exigences prudentielles applicables aux entreprises d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 575/2013, (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 806/2014 ;

b) de l'article 4 du règlement (UE) 2019/2175 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant le règlement (UE) n°1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) n°1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), le règlement (UE) n°1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers, le règlement (UE) 2016/1011 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 le règlement (UE) 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds

- Désignation d'un rapporteur

- Présentation du projet de loi

- Présentation des amendements gouvernementaux du 7 avril 2021

*

Présents :

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Charles Margue, remplaçant M. Benoy François, 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, Mme Octavie Modert, remplaçant M. Claude Wiseler M. Michel Wolter

Mme Viviane Reding, observateur

Mme Béatrice Gilson, M. Andy Pepin, M. Pierrot Rasqué, du Ministère des Finances

M. Loris Meyer, du groupe politique démocratique (DP)

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

Excusés : M. François Benoy, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 19 mars 2021 et du 2 avril 2021

Les membres de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) ont approuvé unanimement les projets de procès-verbal des réunions du 19 mars 2021 et du 2 avril 2021.

2. 7761 Projet de loi portant modification :
1° du Code de la consommation ;
2° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
3° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
4° de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation ;
5° de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
6° de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
et
7° de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers

Après une brève introduction, le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler, cède la parole à un représentant du ministère des Finances en vue de la présentation du projet de loi n°7761.

Le représentant du ministère des Finances expose la finalité du projet de loi, à savoir la modernisation du régime d'agrément des entités relevant du secteur financier et du secteur d'assurance. Hormis quelques situations spécifiques, la procédure d'octroi et de retrait d'agrément relève actuellement de la compétence du ministre des Finances. Le déroulement de la procédure d'agrément est fixé dans les différentes lois sectorielles en vigueur.

L'objectif du projet de loi est d'octroyer directement au Commissariat aux Assurances (CAA) et à la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) le pouvoir d'agrément. Ce changement d'approche vise à tenir compte de l'évolution du droit de l'Union européenne préconisant de plus en plus l'attribution des pouvoirs d'agrément aux autorités compétentes chargées de la surveillance prudentielle des entités relevant du secteur financier. Cette approche est notamment déjà reflétée dans certains textes européens, comme le règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (RGUE SSM). Par ailleurs, l'Autorité européenne des marchés (European Securities and Markets Authority, ESMA) s'est également vu conférer des pouvoirs de surveillance pour certaines entités.

Les modifications opérées reflètent également les attentes et les bonnes pratiques établies par des institutions internationales, telles que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

En sus, l'attribution du pouvoir d'agrément aux autorités nationales compétentes n'est pas novatrice au Luxembourg, étant donné que les autorités compétentes l'exercent déjà dans certains domaines, notamment celui des fonds d'investissement et de leurs gestionnaires, ou encore celui de l'audit et des réviseurs d'entreprises. Ainsi, les changements opérés par la loi en projet contribuent à une meilleure cohérence et à une simplification administrative dans le processus d'agrément.

Après ces remarques introductives, le représentant du ministère des Finances passe en revue les différents articles du projet de loi.

L'article 1^{er} a pour objet de modifier de manière ciblée le Code de la consommation afin d'y refléter le changement d'approche consistant à transférer le pouvoir d'agrément à l'autorité compétente. Ainsi, dans le domaine des intermédiaires de crédit, il est notamment précisé que l'agrément sera dorénavant émis par la CSSF ou, le cas échéant, conformément à l'article 14 du RGUE SSM. Il est également clarifié, pour le domaine spécifique des intermédiaires de crédit immobilier, que l'agrément sera émis par la CSSF.

L'article 2 procède à une série de modifications dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (LSF) :

- Le point 1 vise à mettre à jour l'article 2, paragraphe 1^{er} de la LSF en renvoyant à l'article 14 du RGUE SSM pour ce qui concerne la procédure d'agrément des établissements de crédit de droit luxembourgeois. Le représentant du ministère des Finances indique que cette précision n'apportera aucun changement au régime actuel applicable à ces entités et vise uniquement à ancrer dans la LSF que la procédure d'agrément relative à un établissement de crédit de droit luxembourgeois est régie par l'article 14 du RGUE SSM.
- Les points 2, 3, 5, 6, 9, 11 et 14 de l'article 2 du projet de loi visent à supprimer la possibilité d'invoquer un recours en réformation contre une décision portant sur une demande d'agrément. Ce changement tient compte du fait que les décisions de refus peuvent, dans certains cas, émaner de la Banque centrale européenne et est en phase avec les remarques du Conseil d'Etat émis dans certains avis récents de se départir du recours en réformation relativement aux décisions ayant trait à l'agrément ou au retrait d'agrément.
- Les points 4, 7, 8 et 10 de l'article 2 du projet de loi visent à refléter le changement d'approche consistant à transférer le pouvoir d'agrément à la CSSF également en ce qui concerne les professionnels du secteur financier (y inclus les entreprises d'investissement).
- Le point 15 supprime l'obligation du ministre des Finances de délivrer une expédition des décisions d'agrément et de retrait d'agrément à la CSSF.
- Le point 16 prévoit que la CSSF ne pourra qu'appliquer, lors d'un retrait d'agrément à l'égard des établissements de crédit de droit luxembourgeois, la procédure telle que prévue à l'article 14 du RGUE SSM.

L'article 3 procède à un ajustement de la loi organique de la CSSF¹ afin d'y refléter le changement dans la procédure d'agrément. Ainsi, il sera prévu que la CSSF non seulement examinera, mais statuera également sur la demande d'agrément.

L'article 4 prévoit un ajustement dans la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation pour refléter le changement d'approche dans la procédure d'agrément pour les représentants fiduciaires.

L'article 5 procède à une série de modifications ciblées à la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement afin de refléter le changement d'approche dans la procédure d'agrément pour les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique.

L'article 6 vise le domaine de l'assurance et procède à certaines modifications à la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (LSA).

- Le point 1 est le pendant de la modification de la loi organique de la CSSF. Ainsi, il prévoit que le CAA sera compétent non seulement pour examiner mais également pour statuer sur les demandes d'agrément ou d'immatriculation.
- Les points 2 à 17 modifient de manière ciblée certaines dispositions de la LSA afin de transférer le pouvoir d'agrément au CAA, notamment en ce qui concerne les entreprises d'assurance et de réassurance et les professionnels du secteur d'assurance.
- Les points 18 à 24 modifient de manière ciblée des dispositions de la LSA afin de tenir compte de la compétence du CAA en matière de l'agrément des dirigeants d'entreprises d'assurance et de réassurance ainsi que ceux des fonds de pension, des professionnels du secteur d'assurance et des intermédiaires (agents, courtiers etc.).
- Le point 27 a pour objet d'abroger l'article 314 de la LSA. Le représentant du ministère des Finances précise que cet article avait fixé à l'époque une introduction progressive de certains pouvoirs du CAA (4 jours après la publication de la LSA), en attendant l'entrée en vigueur générale de la LSA au 1^{er} janvier 2016. Etant donné que cet article est devenu caduc à partir de la date du 1^{er} janvier 2016, il est proposé, dans le cadre de ce projet de loi, d'abroger cet article qui n'a plus lieu d'être.

L'article 7 prévoit un ajustement dans la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers pour refléter le changement d'approche dans la procédure d'agrément pour les marchés réglementés.

L'article 8 fixe une disposition transitoire qui garantit que toutes les entités qui ont obtenu un agrément de la part du ministre des Finances, sont réputées disposer d'un agrément émis par le CAA ou bien par la CSSF selon le cas. Les entités en question ne devront donc plus se soumettre à une nouvelle procédure d'agrément.

Pour plus de détails relatifs aux articles du projet de loi, il est renvoyé au texte et au commentaire des articles du projet de loi.

¹ Loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

*

Après avoir passé en revue les articles, le représentant du ministère des Finances mentionne que la Chambre de commerce a déjà rendu son avis à l'égard du projet de loi et a affirmé être en mesure de l'approuver. L'avis du Conseil d'Etat n'a pas encore été rendu et devra par conséquent être examiné lors d'une prochaine réunion de la Commission des Finances et du Budget.

Le Président de la Commission remercie le représentant du ministère des Finances pour ces explications et demande si le projet de loi aura un impact sur le régime applicable aux dirigeants des banques systémiques.

Le représentant du ministère des Finances confirme que le projet de loi en question n'aura pas d'incidence sur le régime applicable à ces dirigeants.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) intervient pour souligner que le projet de loi soulève, à ces yeux, un certain nombre de questions.

- Tout en précisant que le groupe politique chrétien-social (CSV) n'a pas d'objection quant au principe de transférer un certain nombre de compétences du ministre des Finances aux autorités compétentes nationales, il échet toutefois de constater qu'avec ce projet de loi, la CSSF se trouvera dorénavant dans une situation de « juge et partie » dans la procédure d'agrément. Monsieur Mosar évoque en particulier la procédure de retrait d'agrément (qui inclue le contradictoire, l'enquête et la décision de retrait), laquelle sera ainsi de fond en comble gérée par la CSSF. Etant donné qu'il ne s'agit pas de la première fois que l'élu avance cette critique, il rappelle que le ministère des Finances l'avait déjà auparavant informé sur l'élaboration en cours d'un projet de loi qui permettrait de mieux encadrer ces diverses fonctions au sein de ces autorités. Monsieur Mosar aimerait ainsi savoir si les pays voisins au Luxembourg ont également prévu pour leur régulateurs respectifs, une approche similaire à celle préconisée par le présent projet de loi.
- Etant donné que le ministre des Finances ne jouera plus de rôle dans la procédure d'agrément, Monsieur le Député Laurent Mosar s'enquiert également sur les modalités liées au recours gracieux dans le cas de la nouvelle procédure.
- Ensuite, il aimerait connaître les raisons qui ont motivé les auteurs du projet de loi à abroger la voie d'un recours en réformation contre les décisions liées à un retrait d'agrément.
- Un dernier point soulevé par Monsieur Mosar concerne les recours contre les décisions de retrait d'agrément à l'égard des banques systémiques. L'élu comprend, des explications du représentant du ministère des Finances, que le projet de loi n'aura pas d'impact sur le régime applicable aux procédures d'agrément pour les établissements de crédit de droit luxembourgeois. Si toutefois dans le cadre cette procédure fixée au niveau européen, il s'avère que la demande d'agrément ait été refusée, l'intervenant se pose la question de savoir devant quel tribunal un recours contre une telle décision pourra être invoqué (en occurrence les tribunaux luxembourgeois ou bien la Cour de justice de l'Union européenne).

L'orateur termine son intervention en soulignant qu'il estime que l'avis du Conseil d'Etat permettra de clarifier sans doute certaines questions qu'il vient de poser et qu'il faudra par conséquent l'examiner en détail du moment où il aura été rendu.

Tout en acquiesçant aux propos de Monsieur Mosar d'attendre l'avis du Conseil d'Etat pour clarifier en détail certaines questions soulevées, le représentant du ministère des Finances tient toutefois à fournir quelques remarques préliminaires.

Il explique que l'approche préconisée par le projet de loi s'inscrit dans une tendance générale observée au niveau européen. Le représentant du ministère des Finances concède toutefois qu'il peut exister certaines différences entre les Etats membres, notamment pour ce qui concerne le régime des sanctions. Il indique que le projet de loi visant à réviser le régime des sanctions, auquel Monsieur Mosar a fait référence, est en cours d'élaboration et a connu des retards en raison des nouvelles priorités liées à la pandémie Covid-19.

En ce qui concerne la question relative au recours gracieux, le représentant du ministère des Finances répond qu'un tel recours sera toujours possible devant la direction de la CSSF ou du CAA. Les autorités devront également respecter la procédure administrative non-contentieuse (PANC), qui comprend le principe du contradictoire, avant la prise d'une décision administrative. Conformément au principe de séparation des pouvoirs, toute décision administrative est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif.

Monsieur Mosar intervient pour indiquer que la possibilité de former un recours gracieux devant la direction du CAA et de la CSSF n'est pas explicitement prévue dans le projet de loi.

Tout en confirmant les propos de Monsieur Mosar, le représentant du ministère des Finances tient cependant à préciser qu'un tel recours relève du droit commun et n'a, par conséquent, pas besoin d'être expressément prévu dans le projet de loi.

En référence à l'interrogation de Monsieur Mosar relative à la suppression du recours en réformation, le représentant du ministère des Finances réaffirme qu'il s'agit, à des fins de cohérence, de se départir du recours en réformation, suite à certaines remarques du Conseil d'Etat dans des avis récents, et au vu de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le cadre de décisions prises par la BCE.

Enfin, le représentant du ministère des Finances précise qu'en vertu de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, toute contestation contre une décision liée à un retrait d'agrément émanant de la BCE est statuée par la CJUE.

Le Président de la Commission pose la question de savoir si les agréments accordés par la CSSF et dont il est question au titre du présent projet de loi, confèrent également aux entités le droit d'exercer leurs activités dans le marché unique européen.

Le représentant du ministère des Finances répond que les agréments émis par la CSSF bénéficient du passeport européen, à moins qu'il s'agisse d'un agrément pour un statut spécifique luxembourgeois (ce qui peut être le cas pour certains professionnels du secteur financier). Il confirme que le projet de loi ne changera pas les régimes actuellement en vigueur en la matière.

Après la présentation du projet de loi 7761 par le ministère des Finances et ce premier échange de vues, le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler, est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

3. 7723 Projet de loi portant :

1° modification de :

- a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
- b) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
- c) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- d) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;**
- e) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
- f) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et de**
- g) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers**

2° transposition :

- a) de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE ;**
- b) partielle de la directive (UE) 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ;**
- c) de la directive (UE) 2020/1504 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers; et de**
- d) de la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19 ; et**

3° mise en oeuvre :

- a) du règlement (UE) 2019/2033 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant les exigences prudentielles applicables aux entreprises d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 575/2013, (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 806/2014 ;**
- b) de l'article 4 du règlement (UE) 2019/2175 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) n° 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), le règlement (UE) n° 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés**

d'instruments financiers, le règlement (UE) 2016/1011 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 le règlement (UE) 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds

Après une brève introduction par le Président de la Commission, une représentante du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi n°7723.

Vu l'ampleur du projet de loi et les différents sujets qui y seront abordés, la représentante du ministère des Finances propose de regrouper les différentes dispositions du projet de loi de façon thématique et de présenter en même temps les amendements gouvernementaux qui ont été soumis à la Chambre des Députés en début d'avril. Le ministère des Finances a par ailleurs transmis à l'attention de la commission parlementaire un support graphique² et enverra encore une note explicative suite à la réunion.

Le projet de loi, essentiellement modificatif, aborde trois volets.

Premièrement, il vise à mettre en œuvre le paquet IFD/IFR³, qui comprend la directive (UE) 2019/2034 (IFD) et le règlement (UE) 2019/2033 (IFR). L'objectif principal de ces textes est de créer un cadre pour la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement⁴ (EI) qui prend mieux en compte la nature des activités de ces entreprises et est plus adapté à leurs risques spécifiques. Un grand nombre d'EI est en effet aujourd'hui soumis à une réglementation bancaire (CRD IV et CRR⁵) dérivée de normes internationales fixées par le Comité de Bâle visant essentiellement de grands groupes bancaires et donc pas toujours adaptée aux activités spécifiques des EI. Par conséquent, et sur base d'une initiative de la Commission européenne, les textes IFD et IFR ont été adoptés pour créer un cadre pour la surveillance prudentielle des EI en introduisant une nouvelle catégorisation.

En second lieu, le présent projet de loi procède à une modernisation des statuts de certains PSF et principalement ceux des EI. En effet et vu l'ampleur de la IFD, il s'est avéré nécessaire de moderniser les statuts nationaux des EI et de les orienter désormais sur les activités des EI en vertu de la directive MIFID, également appelés les « services MIFID ». Ce changement d'approche contribue à l'attractivité du cadre luxembourgeois en améliorant la lisibilité et l'attractivité des textes nationaux. Ces modifications sont reflétées à l'article 12 du projet de loi.

Une analyse a également été faite afin d'identifier certaines dénominations de statuts considérées comme étant des « marques de fabrique » qui risquent de disparaître avec ce changement d'approche. Après avoir constaté que le statut du « gérant de fortune » constitue une telle marque de fabrique, il a été prévu de fixer au nouvel article 24-4, paragraphe 2, de la LSF que cette appellation peut toujours être utilisée par les professionnels qui exercent le service MIFID de « gestion de portefeuille ».

² Voir en annexe

³ *Investment firms directive / investment firms regulation*

⁴ *Wertpapierfirmen* en allemand

⁵ *Capital requirement directive / capital requirement regulation*

Le système luxembourgeois dispose également d'un mécanisme qui permet à certaines EI d'exercer de plein droit des activités soumises à des exigences moins strictes. Ce mécanisme a été maintenu, sous condition que la CSSF en soit informée au préalable.

Afin d'être plus en lien avec l'esprit de la directive MIFID et d'accentuer la protection des investisseurs, le projet de loi prévoit également que l'accès à l'activité d'EI sera réservé aux seules personnes morales. La législation actuelle prévoit en effet encore l'accès à certains statuts résiduels d'EI à des personnes physiques.

La représentante du ministère des Finances tient également à préciser qu'en pratique, le fait de substituer les statuts nationaux par les services MIFID, ne posera aucun problème pour les entités concernées. En effet, l'agrément des entités en question fait d'ores et déjà référence aux services MIFID que l'entité en question pourra exercer.

A côté de la modernisation des statuts des EI, ont également été revus certains statuts de PSF spécialisés et PSF de support. Les articles 3 et 13 du projet de loi visent notamment le statut des personnes effectuant des opérations de change espèces, qui sera abrogé étant donné que le Luxembourg n'a plus d'acteur agréé pour une telle activité. En pratique, il échet de constater que cette activité est plutôt exercée par des banques, de sorte qu'il est préférable de soutenir ce *statu quo*.

Le projet de loi prévoit à l'article 15 de fusionner les deux statuts d'opérateurs de systèmes informatiques primaires, d'une part, et secondaires, d'autre part. La différence entre ces deux statuts est principalement liée au type de système que ces opérateurs peuvent exploiter. Cette catégorisation n'est toutefois aujourd'hui plus d'actualité étant donné qu'un client peut avoir la possibilité de lancer des applications dans un système informatique secondaire qui dépendent en fait du système primaire. En plus, le risque opérationnel auquel fait face un opérateur secondaire n'est pas fondamentalement plus faible que celui d'un opérateur primaire. Par conséquent, il a été jugé opportun de fusionner ces statuts et de fixer une exigence en capital unique de 125.000 euros.

Les articles 14 à 16 du projet de loi redressent en outre une série d'incohérences qui ont surgit au cours des nombreuses modifications qui ont été apportées à la LSF.

L'article 70 du projet de loi prévoit une disposition transitoire afin d'assurer une transition harmonieuse.

Le troisième objectif du projet de loi sous rubrique est de transposer les articles 1 et 2 de la directive (UE) 2019/2177 (dite « *ESA Review* ») modifiant la directive MIFID II et la directive Solvabilité II.

Les modifications apportées à la directive MIFID II visent à transférer les pouvoirs d'agrément et de surveillance des prestataires de services de communication de données (PSCD) à l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA). Étant donné que les dispositions applicables aux PSCD ont été transférées de la directive MIFID II au règlement MIFIR – qui est d'application directe – les dispositions nationales prévues dans la LSF se rapportant aux dispositions de la MIFID doivent être abrogées. La suppression de ces dispositions implique également que les PSCD ne seront plus considérés comme des PSF.

Pour mémoire, il existe actuellement trois types de PSCD :

- Les « *approved publication arrangements* » (APA),
- Les « *approved reporting mechanisms* » (ARM),
- Les « *consolidated tape providers* » (CTP).

Dorénavant, les CTP, ainsi que les APA et ARM d'une taille plus significative, tomberont sous la supervision de l'ESMA. Les autorités nationales compétentes (au Luxembourg, donc la CSSF) resteront compétentes pour les APA et ARM de taille réduite puisqu'ils bénéficieront d'une dérogation au niveau européen en raison de leur impact non-significatif sur le marché intérieur. Alors que ces changements sont principalement reflétés à l'article 17 du projet de loi, il convient toutefois de préciser que d'autres changements - plus ponctuels - ont également dû être apportés à la LSF, afin de s'assurer que cette loi ne s'applique qu'aux seuls APA et ARM faisant l'objet d'une dérogation.

Le deuxième volet de la *ESA Review* transposé par ce projet de loi concerne les modifications apportées à la directive Solvabilité II, essentiellement liées à l'échange d'information et la coopération entre le CAA et les autorités nationales compétentes des autres Etats membres de l'Union européenne, d'une part, et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA), d'autre part. Ces modifications, reflétées aux articles 77 à 81 du projet de loi, visent à renforcer les échanges entre les autorités relatifs aux modèles internes et aux activités transfrontalières.

La représentante du ministère des Finances mentionne que la Chambre de commerce a déjà rendu son avis à l'égard de ce projet de loi et a affirmé être en mesure de l'approuver.

La représentante du ministère des Finances poursuit ensuite sa présentation en évoquant les amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi, déposés en avril 2021.

Dans ce contexte, elle renvoie aux amendements qui ont été apportés au projet de loi n° 7638 (CRD V / BRRD II) qui sont à l'origine d'une partie des amendements gouvernementaux relatifs au présent projet de loi. Les amendements au projet de loi n° 7638 ont, en effet, introduit des dispositions dans la LSF qui impactent le processus de contrôle à l'égard des établissements CRR. Etant donné que le présent projet de loi introduit des dispositions applicables au processus de contrôle relatif aux EI IFR, il fut nécessaire, par soucis de cohérence, de réorganiser les dispositions du projet de loi n° 7723. Par conséquent, une partie des amendements gouvernementaux visent à supprimer l'article 55 du projet de loi initial et à le substituer par un nouvel article 56, de sorte à substituer le chapitre 4bis de la LSF par une nouvelle section 4 du chapitre 4 de la partie III.

Etant donné la publication récente de deux directives européennes dont le délai de transposition est très court, il a été décidé d'intégrer également la transposition de ces deux directives dans le cadre des présents amendements gouvernementaux.

Il s'agit tout d'abord de la directive (UE) 2020/1504 (*crowdfunding directive*) qui apporte une modification ciblée à la MIFID II afin de clarifier l'articulation du régime MIFID avec celui du « *crowdfunding* ». Cette modification, qui est reflétée à l'article 2, point 3°, du projet de loi, vise à exempter les prestataires de services de financement participatif (*crowdfunding service providers*) du champ d'application de la MIFID.

La deuxième directive transposée par ces amendements gouvernementaux, à savoir la directive (UE) 2021/338, fait partie du « *capital markets recovery package* ». Ce paquet, qui a été adopté en réponse à la pandémie COVID-19, apporte des modifications ciblées dans la réglementation liée aux marchés financiers afin de favoriser la relance économique et de promouvoir les investissements dans l'économie réelle.

Les modifications, qui sont reflétées aux articles 27 à 29 du projet de loi, prévoient que les investisseurs reçoivent par défaut les informations de manière électronique sauf s'il ont opté pour un format papier. La charge administrative sera en outre réduite en prévoyant que certains rapports ne seront plus automatiquement envoyés aux clients professionnels, sauf sur demande explicite par ces derniers.

Seront ensuite introduites des modalités pour le cas où une transaction nécessite d'un moyen de communication à distance. Lorsque l'accord d'achat ou de vente d'un instrument financier est conclu en utilisant un moyen de communication à distance empêchant la communication préalable des informations sur les coûts et frais, les établissements de crédit et les EI peuvent, sous certaines conditions, fournir les informations sur les coûts et frais soit sous forme électronique, soit sur papier, après conclusion de la transaction.

Un régime moins strict applicable à la recherche a en outre été introduit pour les émetteurs qui ont une petite ou moyenne capitalisation, afin de favoriser la recherche dans ce segment.

Enfin, les amendements gouvernementaux introduisent les nouveaux articles 91 à 93 dans le projet de loi, qui visent à modifier la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers. Ces modifications visent, d'une part, à adapter le régime des limites de positions, afin de les appliquer plus spécifiquement aux instruments dérivés sur matières premières agricoles et aux instruments dérivés sur matières premières d'importance critique ou significative et, d'autre part, à suspendre temporairement un rapport spécifique technique sur la qualité d'exécution des transactions jusqu'à 2023, en attendant un réexamen de la part de la Commission européenne.

La représentante du ministère des Finances propose ensuite d'entrer dans le fond du paquet IFD/IFR, qui - pour rappel - a comme objet principal d'introduire un cadre pour la surveillance prudentielle des EI qui tient compte des spécificités de ces entités.

Ce paquet vise entre autres à mettre en place une nouvelle classification de ces EI :

- Une grande innovation constitue l'introduction des entreprises « classe 1 ». Ces entreprises, actuellement catégorisées comme des EI et exerçant uniquement des activités d'EI, seront dorénavant considérées comme des établissements de crédit à part entière et soumises aux procédures d'agrément et de surveillance leur étant applicables. Dans cette catégorie figureront donc les EI qui prestent des services MIFID 3 et 6 (à savoir des activités de négociations pour compte propres ou de prise ferme d'instruments financiers) et qui détiennent une valeur totale d'actifs supérieure à 30 milliards d'euros.
- Les entreprises d'investissement « classe 1b » seront également soumises à la réglementation bancaire (cadre CRD/ CRR) mais se différencient des entreprises « classe 1 » dans la mesure où elles resteront soumises à la procédure d'agrément des EI. Ces entreprises prestent également les services MIFID 3 et 6 et continueront donc à être soumises à la réglementation bancaire, en raison de leur taille, importance ou

appartenance à un groupe. En résumé, ces EI, connues au Luxembourg sous la dénomination d'entreprises d'investissement CRR, ont une valeur totale d'actifs entre 15 et 30 milliards d'euros. Peuvent toutefois également être considérées dans cette catégorie, sous certaines conditions, des EI ayant des actifs supérieurs à 5 milliards d'euros.

- Les entreprises d'investissements « classe 2 » représentent les entreprises d'investissement classiques qui seront entièrement soumises au cadre IFD/IFR.
- Dans le but d'introduire une certaine proportionnalité, une troisième catégorie d'EI a été créée, à savoir les entreprises d'investissement « classe 3 », également appelées « petites et non-interconnectées ». Ces entreprises bénéficient, par rapport aux EI « classe 2 », de certaines dérogations.

Alors que les établissements de crédits, y compris les EI « classe 1 » et « classe 1b », seront dorénavant considérés comme « établissements CRR » puisqu'elles seront soumises au cadre CRD/CRR, les EI « classe 2 » et « classe 3 » seront quant-à-elles dénommées « entreprises d'investissement IFR » étant donné que le cadre IFD/IFR leur sera applicable. Cette distinction est importante afin de pouvoir départager les dispositions de la LSF entre ces différentes entités.

Cette nouvelle catégorisation entraîne un certain nombre de modifications légales.

En ce qui concerne le capital initial, les EI de « classe 1 » seront soumises aux exigences de capital applicables aux établissements de crédit. Les exigences de capital applicables aux EI « classe 1b », « classe 2 » et « classe 3 » sont fixées dans le cadre de la IFD. Les exigences de capital pour les entités prestant les services MIFID 1, 2, 4, 5 et 7 (réception et transmission d'ordre, exécution d'ordre, gestion de portefeuille, conseil en investissement et placement d'instruments sans engagement ferme) s'élèveront à 75.000 euros, respectivement 150.000 euros en cas de détention d'avoirs de tiers. Les exigences de capital pour la prestation des services MIFID 3 et 6 s'élèvent à 750.000 euros. Les exigences de capital relatives à l'exploitation d'une plateforme multilatérale de négociation (*multilateral trading facility*, MTF) s'élèvent à 150.000 euros et celles relatives à l'exploitation d'un système organisé de négociation (*organized trading facility*, OTF) s'élèvent à 150.000 euros, respectivement 750.000 euros en cas de négociation pour compte propre.

Un représentant du ministère des Finances prend la parole pour aborder les principes en matière de surveillance prudentielle pour les EI « classe 2 » et « classe 3 » introduits par le projet de loi. Il précise que les principes en matière de surveillance de ces EI se sont fortement inspirés de ceux inhérents au cadre CRD tout en maintenant un certain degré de proportionnalité.

Concernant la partie II, chapitre 4bis, de la LSF relative aux règles en matière de gouvernance et de rémunération, une première section reflète les dispositions applicables aux établissements CRR, donc les établissements de crédit (y compris les entreprises « classe 1 » et les EI « classe 1b »).

Une deuxième section a été introduite afin de transposer les dispositions de la IFD, pour ce qui concerne les règles de gouvernance :

- Une première sous-section concerne les EI « classe 2 » et « classe 3 » et vise les dispositifs de gouvernance, dont le rôle de l'organe de direction et du comité de nomination (à noter que ces dispositions existent d'ores et déjà aux articles 38-1 et 38-2 et 38-8 de la LSF). Cette section introduit également des dispositions réglementant le « *whistleblowing* » qui est le pendant de l'article 38-12 de la LSF. Afin de garantir une certaine proportionnalité, cette sous-section introduit également des exigences spécifiques pour les publications en matière de politique d'investissement applicables à certaines EI (celles ayant des actifs supérieurs à 100 millions d'euros).
- Une deuxième sous-section vise uniquement les EI « classe 2 », donc les entreprises d'investissement de taille moyenne. Ces dispositions introduisent un régime de déclaration pays par pays (*country by country reporting*) et prévoient la mise en place d'une politique de rémunération se basant sur des principes similaires à ceux inhérents à la CRD. Elle vise également la réglementation en matière de politique de rémunération et fixe des critères pour des EI « classe 2 » qui excèdent des actifs au-delà de 100 millions d'euros. Ces EI auront notamment l'obligation d'instaurer un comité de rémunération afin de garantir un jugement indépendant sur la politique et la pratique des EI en matière de rémunération.

Le projet de loi modifie également certains éléments de la Partie III de la LSF concernant la surveillance prudentielle.

Des adaptations ponctuelles ont été effectuées réglant la coopération entre les autorités dans le domaine des EI, que ce soit au sein ou en-dehors de l'Union européenne.

La Partie III fixe également les principes et les critères selon lesquels la CSSF devra exercer sa surveillance en cas de consolidation de groupes d'EI. Dans ce contexte, il incombe de préciser qu'une distinction a été faite entre des groupes constitués uniquement d'EI « classe 2 » et « classe 3 » et des groupes comprenant des EI soumises à la réglementation CRR (faisant donc partie d'un groupe bancaire ou d'EI « classe 1 » et « classe 1b »). Des critères ont également été fixés pour ce qui concerne la détermination et le rôle du contrôleur du groupe des EI et les échanges avec le collègue des autorités de surveillance.

Le projet de loi introduit en outre des règles relatives au processus de contrôle à l'égard des EI « classe 2 » et « classe 3 ». Ce processus, fixant la manière selon laquelle la CSSF analyse les risques inhérents aux activités des différentes EI, est réglé dans une nouvelle Section 4 du Chapitre 4 (voir amendement gouvernemental N°8). Étant donné que les principes applicables au processus de contrôle à l'égard des EI « classe 2 » et « classe 3 » sont similaires à ceux applicables aux établissements de crédit, le représentant du ministère des Finances renvoie aux explications fournies aux membres de la Commission des Finances et du Budget dans le cadre des amendements au projet de loi n° 7638.

Les modalités applicables au processus de contrôle sont réglées dans quatre différentes sous-sections :

- La première sous-section concerne les mesures et les pouvoirs de surveillance de la CSSF. La CSSF peut exiger, à un stade précoce, que les EI prennent des mesures nécessaires lorsque des infractions ont été ou sont susceptibles d'être commises. L'article 53-33 fixe ainsi les pouvoirs de la CSSF tout en se basant sur des dispositions déjà existantes dans la législation, notamment en matière de recapitalisation et d'amélioration

des mécanismes et processus internes ou de la mise en place d'un plan de remise en conformité. Les articles 53-34, 53-35 et 53-36 encadrent ces pouvoirs, et ont trait aux exigences de fonds propres supplémentaires, aux recommandations sur les fonds propres supplémentaires, et aux exigences spécifiques de liquidité que la CSSF pourra imposer aux EI.

- La deuxième sous-section règle les modalités relatives aux fonds propres internes et aux liquidités. Une EI doit mettre en place les politiques, processus et dispositifs nécessaires lui permettant d'évaluer l'adéquation de ces fonds propres et actifs liquides par rapport aux risques inhérents à ses activités. Dans ce contexte, l'EI doit faire l'objet d'un contrôle interne régulier. Alors que ces dispositions s'appliquent en principe uniquement aux EI « classe 2 », la CSSF aura toutefois la possibilité, sous certaines conditions et si nécessaire, de soumettre une EI « classe 3 » à ce type d'exigences.
- Une sous-section 3 concerne le traitement des risques pour les EI « classe 2 » et fixe entre autres le rôle de l'organe de direction dans le processus de la gestion des risques. Une EI doit veiller à ce que les risques inhérents à ses activités soient en ligne avec l'appétit au risque fixé au niveau de la direction. La direction doit quant-à-elle disposer des compétences nécessaires pour prendre ses responsabilités.
- La sous-section 4 traite du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels. La CSSF évalue l'adéquation des processus internes des EI (p.ex. traitement des risques et évaluation du capital interne et des actifs liquides) et examine en continu l'autorisation pour l'utilisation de modèles internes en matière de gestion des risques.

L'article 57-1 de la LSF a trait au pouvoir de la CSSF d'étendre l'application du règlement CRR à certaines EI qui ont des actifs consolidés supérieurs à 5 milliards d'euros et remplissant notamment des critères les qualifiant comme systémiques ou au vu de l'importance, la complexité et l'interconnexion de leurs activités.

A côté du processus de contrôle, de la gouvernance et des modalités relatives à la surveillance et aux pouvoirs de la CSSF, le projet de loi procède également à une adaptation des sanctions à l'égard des EI aux fins de la transposition de l'IFD. Les sanctions suivent celles prévues par la CRD et confèrent à la CSSF un certain nombre de pouvoirs (signalement des infractions, droit d'injonction et de suspension et fixation d'amendes). Les montants applicables aux sanctions sont alignés à ceux prévus dans la MIFID.

Le représentant du ministère des Finances termine son intervention en passant en revue le deuxième volet du paquet IFD/IFR, à savoir les dispositions prévues par le règlement IFR fixant les exigences prudentielles applicables aux EI. La méthode préconisée dans le IFR pour calculer les exigences de fonds propres déviara désormais de celle actuellement applicable aux banques. Elle prend en compte certaines spécificités des EI, comme les actifs sous gestion, le nombre de clients et le montant des fonds et d'actifs de clients conservés et administrés aux fins de la détermination des exigences prudentielles leurs applicables.

Pour plus de détails il est renvoyé au texte et au commentaire des articles du projet de loi.

*

Suite aux explications des représentants du ministère des Finances, le Président de la COFIBU revient aux amendements gouvernementaux visant à transposer une partie du « *capital markets recovery package* » et demande plus spécifiquement comment il est prévu de favoriser les investissements dans l'économie réelle.

La représentante du ministère des Finances répond que le principe à la base de ces modifications est celui du « *cutting red tape* » c'est-à-dire alléger la charge administrative et faciliter les investissements dans l'économie réelle. Ceci est fait notamment en supprimant l'obligation d'élaborer des rapports de nature très technique (ceci, en attendant un examen approfondi de la part de la Commission européenne) et en encourageant la recherche des émetteurs à petite et moyenne capitalisation.

Monsieur Laurent Mosar intervient pour faire remarquer qu'un certain nombre de jeunes individus se sont de plus en plus spécialisés dans la cryptomonnaie et dans des technologies innovantes comme la *blockchain*. Par ailleurs, étant donné que cette branche est devenue très lucrative, elle attire un grand nombre de professionnels, à savoir des investisseurs, des conseillers et des consultants. Considérant cette tendance, Monsieur Mosar aimerait savoir si ces types de professions tombent actuellement sous le champ d'application des lois actuellement en vigueur au Luxembourg.

Un représentant du ministère des Finances répond que des négociations sont actuellement en cours au niveau européen relatives à la proposition de règlement européen sur les marchés de crypto-actifs (*markets in crypto-assets*, MICA) qui vise à encadrer l'émission de crypto-actifs, y compris les crypto-monnaies, et à établir des règles uniformes en ce qui concerne l'agrément et la surveillance des émetteurs de crypto-actifs et des prestataires de services en matière de crypto-actifs. Un règlement européen sur le « *crowdfunding* » a également été publié au Journal officiel de l'UE et vise notamment à encadrer les prestataires européens de services de financement participatif. Ce règlement européen sera prochainement opérationnalisé par un projet de loi qui confèrera à la CSSF les pouvoirs nécessaires. Au vu de ce qui précède, le représentant du ministère des Finances conclut qu'un nombre d'initiatives sont en cours au niveau européen afin de réglementer les domaines qui ont été évoqués par Monsieur Mosar.

A la question de Monsieur Mosar de savoir si actuellement une surveillance prudentielle de ce type d'acteurs fait défaut, le représentant du ministère des Finances indique que la réponse dépend de la situation et du type d'activité en question. Pour déterminer si les activités tombent sous le champ d'application de la réglementation prudentielle actuellement en vigueur, l'autorité compétente procède à une analyse poussée des activités sur base des services effectivement fournis, indépendamment de la technologie utilisée. Si des entités prestent des services sur base de nouvelles technologies et si les services prestés ne tombent pas dans le champ d'application de la réglementation financière en vigueur, alors il est vrai qu'elles ne seront pas soumises à une surveillance prudentielle. Il incombe toutefois de noter que les prestataires de services d'actifs virtuels sont soumis à des exigences en matière de lutte contre le blanchiment et financement du terrorisme, conformément à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Après la présentation du projet de loi n° 7723 par le ministère des Finances et ce premier échange de vues, Monsieur André Bauler est nommé rapporteur.

Luxembourg, le 18 mai 2021

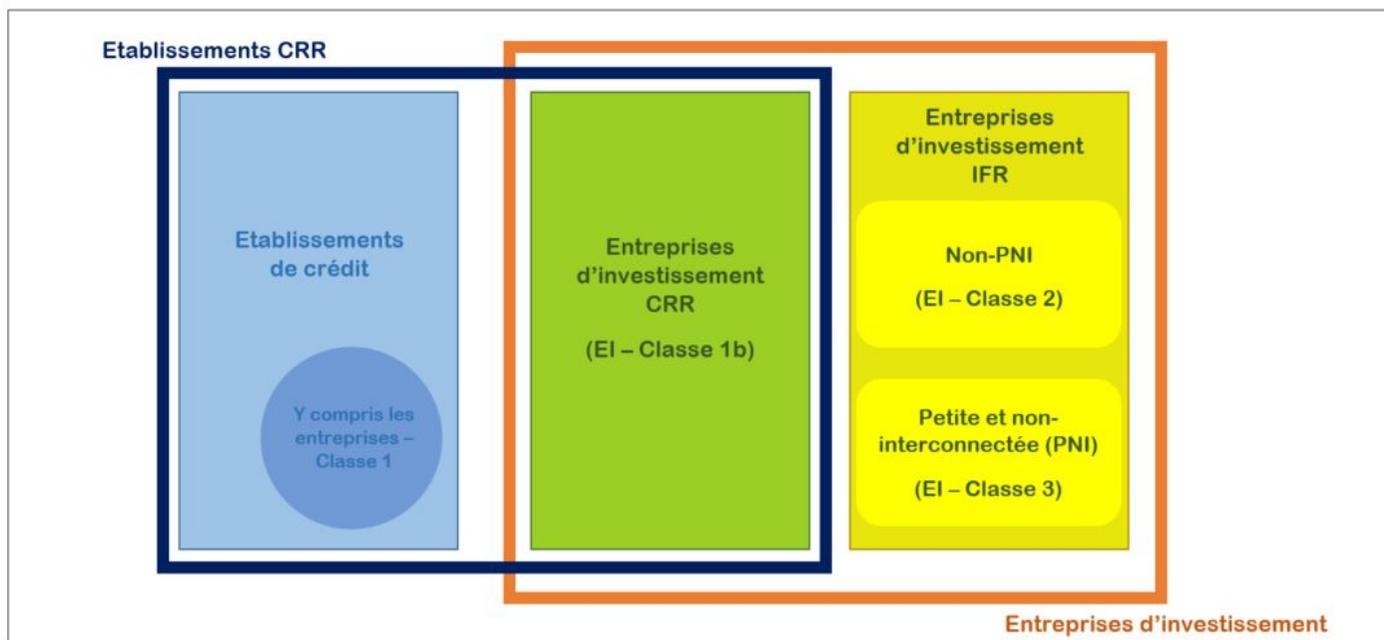
La Secrétaire-administrateur,
Cristel Sousa

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



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Annexe :



Légende :

- Etablissements de crédit : établissements de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1, du règlement 575/2013
- Entreprises « classe 1 » : entités visées à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1, lettre b), du règlement 575/2013 (entités qui fonctionnellement sont des EI mais qui tombent dans la définition d'établissement de crédit au sens du règlement 575/2013)
- Etablissements CRR : établissements de crédit + entreprises d'investissement CRR
- Entreprises d'investissement : entreprises d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1, de la directive 2014/65/UE, à l'exclusion des établissements de crédit. Comprend : entreprises d'investissement CRR + entreprises d'investissement IFR
- Entreprises d'investissement CRR (Classe 1b) : entreprises d'investissement visées à l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 5, du règlement 2019/2033 (i.e. entreprises d'investissement qui sont sujettes au règlement 575/2013 et aux titres VII et VIII de la directive 2013/36/UE)
- Entreprises d'investissement IFR : entreprises d'investissement qui ne sont pas des entreprises d'investissement CRR. Comprend : entreprises d'investissement IFR non-PNI + entreprises d'investissement PNI
- Entreprises d'investissement IFR non-PNI (Classe 2) : entreprises d'investissement IFR qui ne remplissent pas les conditions en tant que petites entreprises d'investissement non interconnectées énoncées à l'article 12, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/2033
- Entreprise d'investissement IFR PNI (Classe 3) : entreprises d'investissement IFR qui remplissent les conditions en tant que petites entreprises d'investissement non interconnectées énoncées à l'article 12, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/2033