



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 29 juin 2021

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 mai 2021 (réunion jointe) et du 21 juin 2021 (matin)
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
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
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

- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, 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. Michel Wolter

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

Excusé : M. Fernand Kartheiser

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 mai 2021 (réunion jointe) et du 21 juin 2021 (matin)

Faute de temps, ce point n'a pas été abordé.

- 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**

Les membres de la Commission procèdent à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Après avoir abordé les grandes lignes du projet de loi 7761, un représentant du ministère des Finances passe en revue l'avis du Conseil d'État rendu en date du 22 juin 2021.

Le Conseil d'État n'a pas émis d'oppositions formelles et n'a pas fait de commentaires particuliers quant au principe d'octroyer directement à la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et au Commissariat aux assurances (CAA) le pouvoir d'agréer et de retirer l'agrément des entités tombant sous leur surveillance.

Dans son avis, le Conseil d'État note toutefois que les points 2° et 3° de l'article 2, suppriment la possibilité de saisir le tribunal administratif d'un recours en réformation des décisions relatives à l'agrément des établissements de crédit aux articles 3, paragraphe 6, et 11, paragraphe 5, de la LSF. En effet, si le règlement (UE) n°1024/2013 donne compétence exclusive à la BCE pour l'agrément des établissements de crédit, l'autorité nationale de régulation intervient de manière directe au sein de la procédure d'agrément en servant de point d'entrée des requêtes et en soumettant un projet de décision à la BCE qui est responsable de la décision finale d'accorder l'agrément ou de le retirer, que cette décision soit explicite ou tacite. Dans cette procédure administrative composite, lesdits projets de décisions prises par la CSSF ne constituent que des actes préparatoires à la décision de la BCE faisant grief. La décision de la BCE constitue un acte justiciable devant le Tribunal de l'Union européenne en première instance. Le Conseil d'État comprend dès lors la nécessité de supprimer ce recours contre ces décisions prises actuellement par la CSSF qui ne sont que des actes préparatoires à la décision finale concernant l'agrément de l'établissement de crédit de la BCE et qui sont, partant, inattaquables.

En revanche, le Conseil d'État relève que la CSSF conserve un pouvoir décisionnel concret dans l'hypothèse du rejet de la demande avant soumission d'un projet de décision à la BCE. Dans ce cas précis, c'est bien la décision de la CSSF qui fait grief, puisque la BCE n'aura jamais été mise en mesure de se prononcer sur la demande d'agrément. Par conséquent, le Conseil d'État estime qu'il importe qu'un recours administratif soit maintenu contre toute décision prise sur ce fondement.

Suite aux remarques du Conseil d'État relatives à l'article 2, points 2° et 3°, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir les dispositions en l'état en raison, d'une part, du fait que la décision finale en matière d'agrément des établissements de crédit relève de la

compétence de la Banque centrale européenne dans le cadre du règlement (UE) n°1024/2013, sous le contrôle juridictionnel exclusif des juridictions de l'Union européenne et que, partant, la décision d'agrément n'est pas susceptible d'un recours administratif devant les juridictions nationales et, d'autre part, de l'application du droit commun (en l'occurrence le recours en annulation) pour les contestations relatives aux autres décisions qui sont du ressort de la CSSF en vertu du règlement (UE) n°1024/2013 que le Conseil d'État relève dans son avis.

Le Conseil d'État note que les points 5° et 6° de l'article 2, suppriment la compétence du tribunal administratif comme juge du fond en matière de contestation des décisions de refus ou de retrait d'agrément des professionnels du secteur financier (PSF). Le Conseil d'État comprend que cette suppression de la compétence juridictionnelle spéciale du tribunal administratif implique un retour au droit commun et donc au simple recours en annulation.

Alors que cette modification est motivée par un souci de cohérence entre le recours contre les décisions d'agrément des établissements de crédit et le recours contre les décisions d'agrément des PSF, il appert, aux yeux de la Haute Corporation, que ces deux régimes diffèrent sensiblement l'un de l'autre, puisque, dans le cas de l'agrément des PSF, la BCE n'intervient pas. Considérant cette différence entre les deux régimes d'agrément, le Conseil d'État s'interroge quant à la nécessité d'opérer la mise en cohérence des recours administratifs évoquée et propose que soient maintenus les recours en réformation, prévus à l'article 15, paragraphe 7, dernière phrase, et à l'article 23, paragraphe 5, de la LSF.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'État relatif à l'article 2, points 5° et 6° et d'aligner, à des fins de cohérence, les recours administratifs en matière d'octroi et de retrait d'agrément des établissements de crédit et des autres PSF soumis à la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. La Commission des Finances et du Budget note que la suppression du recours en réformation implique que les décisions de la CSSF concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément des professionnels du secteur financier sont dès lors contestables au moyen du recours en annulation de droit commun.

Le Conseil d'État relève en outre que les points 13° et 14° de l'article 2 concernent l'obligation préexistante à la charge des entreprises de pays tiers d'obtenir un agrément afin de pouvoir établir une succursale au Luxembourg et y prêter leurs services au sein du secteur financier. Le Conseil d'État note que les articles 32 et 32-1 de la LSF, tels que modifiés par ces dispositions, ne comprennent pas de disposition relative à la contestation de la décision en matière d'agrément des succursales d'établissements de crédit et des PSF de pays tiers. Les décisions de la CSSF concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément de telles succursales sont donc contestables au moyen du recours en annulation de droit commun.

Le Conseil d'État a également émis trois observations d'ordre légistique à l'endroit des articles 4, 6 et 8, que la Commission des Finances et du Budget a faites siennes.

- 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

Les membres de la Commission examinent l'avis du Conseil d'Etat, ainsi que le projet de lettre d'amendements qui leur a été communiqué par email du vendredi 25 juin 2021. Pour le détail des amendements, adoptés à l'unanimité, il est renvoyé au document parlementaire n°7723⁵.

Les différentes observations du Conseil d'Etat engendrent les commentaires suivants :

Article 1^{er} :

Points 3° et 4° :

Les points 3° et 4° introduisent deux nouvelles définitions, à savoir celles de « APA faisant l'objet d'une dérogation » et de « ARM faisant l'objet d'une dérogation ».

Le Conseil d'Etat constate qu'en raison de la dimension transfrontière du traitement des données, mais également au vu des retombées négatives pouvant résulter de divergences dans les pratiques de surveillance des prestataires de services de communication de données, et cela notamment en relation avec la qualité des données de négociation, le législateur européen a décidé de transférer l'agrément et la surveillance des prestataires de services de communication de données des autorités nationales vers l'Autorité européenne des marchés financiers. Certains APA et ARM continueront cependant à être agréés et surveillés au niveau national, et cela selon des critères qui figureront dans un acte délégué de la Commission européenne (article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) 600/2014) auquel les définitions proposées renvoient. Aux yeux du Conseil d'État, ces définitions ont un caractère substantiel en ce qu'elles définissent le champ d'application de l'intervention de la CSSF par rapport à ces prestataires de services. Le Conseil d'État peut toutefois s'accommoder de l'insertion de ces nouvelles définitions à l'article 1^{er} de la LSF dans la mesure où elles renvoient à un concept défini et utilisé par la réglementation européenne. Il donne cependant à considérer que les définitions découlent, dans leur substance, directement de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) 600/2014, qui définit les services en question comme des services qui en raison de l'importance limitée pour le marché intérieur resteront soumis à l'agrément et à la surveillance d'une autorité compétente d'un État membre et qui ensuite fournit des éléments de définition supplémentaires pour tracer un cadre que l'acte délégué à prendre par la Commission européenne devra respecter lorsqu'elle précisera les critères définissant les ARM et les APA. Il y aurait dès lors lieu de se référer à la définition figurant à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) 600/2014 et ensuite, le cas échéant, à l'acte délégué à prendre par la Commission européenne.

La représentante du ministère des Finances explique cependant qu'il est préférable de maintenir le libellé des points 3° et 4° inchangé, étant donné que ces définitions sont inspirées de la formulation de l'article 27^{ter}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement (UE) n° 600/2014.

Point 9° :

Le point 9° transpose l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 33, de la directive (UE) 2019/2034 et apporte des précisions à la définition de la notion de « compagnie financière holding mixte mère dans l'Union européenne » dans l'hypothèse où l'on se trouve en présence d'un groupe d'entreprises d'investissement. Le Conseil d'État n'a pas d'observation de principe à formuler, tout en s'interrogeant sur la nature des précisions apportées qui ne lui semblent pas constituer des dérogations à la définition tout à fait générale figurant à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 33, du règlement (UE) 575/2013.

La représentante du ministère des Finances explique que cette précision est nécessaire aux fins de la transposition complète de l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 33, de la directive (UE) 2019/2034.

Point 13° :

Le point 13° introduit dans la LSF une définition de la notion de « direction autorisée », notion qui par ailleurs est utilisée déjà à l'heure actuelle à plusieurs endroits de la LSF, sans y faire l'objet d'une définition. Une telle définition figure dans le règlement CSSF N° 12-02 du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. D'après cette définition, la direction autorisée est constituée des personnes chargées de la gestion journalière du professionnel, agréées par la CSSF.

Le Conseil d'Etat note que d'après le commentaire des articles, cette notion correspondrait à la notion de « direction générale » employée dans le droit européen, et notamment par la directive 2014/65/UE, et qui a été reprise en droit luxembourgeois à l'article 1^{er}, point 13, de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers, acte qui a transposé la directive précitée. Toujours d'après le commentaire des articles, la disposition sous revue assurerait la transposition de l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 27, de la directive (UE) 2019/2034, qui se réfère d'ailleurs à la définition donnée par la directive 2014/65/UE, de l'article 1^{er}, point 2, lettre a), de la directive (UE) 2019/2177 et enfin de l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 9, de la directive 2013/36/UE. Le Conseil d'État s'interroge sur la démarche des auteurs du projet de loi qui consiste à introduire dans la LSF la définition de la notion de « direction générale » donnée par le législateur européen, tout en remplaçant cette notion par celle de « direction autorisée ». Même si, en l'occurrence, la définition intègre, au-delà des entreprises d'investissement, des opérateurs de marché et de certains prestataires de services de communication de données, ce qui constitue le champ de la définition donnée par la directive 2014/65/UE, les établissements de crédit, il n'en reste pas moins que dans sa substance, c'est le même concept qui est utilisé dans les différentes législations. L'utilisation de deux notions pour désigner le même concept n'ajoute d'ailleurs rien à la clarté du texte de loi. Enfin, le Conseil d'État estime qu'il serait nécessaire d'adapter la définition donnée par la loi précitée du 30 mai 2018 à l'évolution du texte de la directive 2014/65/UE.

La représentante du ministère des Finances indique qu'il s'agit d'insérer une définition dans la LSF qui soit conforme au prescrit européen. Quant à l'éventuelle nécessité d'adaptation de la loi du 30 mai 2018, une telle adaptation n'est pas nécessaire, car le seul élément nouveau à intégrer serait une référence aux PSCD tels que définis désormais par le règlement (UE) n° 600/2014. Or, les PSCD ne relèvent pas du champ d'application de ladite loi, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les insérer dans la définition en question.

Points 28° et 29° :

Les points 28° et 29° suppriment, le premier, la définition de « prestataire de services de communication de données » (PSCD), et le deuxième, les prestataires en question de l'ensemble désigné par le sigle « PSF » à l'article 1^{er}, point 28, de la LSF. Le Conseil d'État en prend note, tout en se demandant si les APA et les ARM faisant l'objet d'une dérogation qui restent dans le champ de compétence de la CSSF ne devraient pas continuer à figurer parmi les PSF.

La représentante du ministère des Finances signale que l'ensemble des PSCD, qu'ils soient ou non des APA ou des ARM faisant l'objet d'une dérogation, sont désormais soumis à un règlement européen d'application directe, le règlement (UE) n° 600/2014, de sorte que les seuls APA et ARM faisant l'objet d'une dérogation n'ont donc plus vocation à être soumis aux dispositions nationales applicables aux PSF.

Articles 4 et 6 :

L'article 4 du projet de loi introduit un nouvel article 2-1 dans la LSF, la nouvelle disposition « prévoit des exigences spécifiques pour l'agrément des entreprises [...] dites « classe 1 » ». L'article 6 doit être lu en combinaison avec l'article 4 du projet de loi. Il a pour but de définir la transition entre un agrément en tant qu'établissement de crédit et un agrément en tant qu'entreprise d'investissement.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'articulation entre le régime d'agrément prévu dans la LSF et celui du règlement SSM (single supervisory mechanism), ainsi que sur les fonctions exercées par la BCE dans ce contexte.

Sur les considérations développées par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 4 et de l'article 6 du projet de loi, en ce qui concerne l'articulation entre le régime d'agrément figurant dans la LSF et le règlement (UE) n° 1024/2013 (dit, « SSM »), ainsi que le rôle de la Banque centrale européenne dans ce contexte, la représentante du ministère des Finances signale que l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1024/2013, dispose que « *Aux fins de l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par le présent règlement, et en vue d'assurer des normes de surveillance de niveau élevé, la BCE applique toutes les dispositions pertinentes du droit de l'Union et, lorsque celui-ci comporte des directives, le droit national transposant ces directives. [...]* ». Ceci illustre que le règlement (UE) n° 1024/2013 existe en parallèle, et de façon complémentaire, des directives telles que la directive 2013/36/UE, et des mesures nationales de transposition. Ainsi, la Banque centrale européenne applique la législation nationale mettant en œuvre les directives européennes lorsque cela rentre dans le cadre de ses missions au titre dudit règlement. Il demeure donc nécessaire de transposer en droit national les dispositions qui, dans les faits, seront appliquées par la Banque centrale européenne dans le cadre du SSM.

Article 16 :

L'article 16 du projet de loi modifie les articles 29-5 et 29-6 de la LSF afin de compléter la liste des entités visées par les dispositions en question.

Le Conseil d'État suggère de préciser les renvois aux dispositions modifiées, en écrivant à chaque fois qu'il s'agit du paragraphe 1^{er} de la disposition visée.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette suggestion du Conseil d'Etat.

Article 37 :

L'article 37 introduit une nouvelle section 2 dans la partie II, chapitre 4*bis*, de la LSF, section qui couvre les dispositifs en matière de gouvernance et de politiques de rémunération applicables aux entreprises d'investissement IFR. La nouvelle section comporte deux sous-sections qui visent, la première, qui est intitulée « Dispositions générales », les entreprises d'investissement IFR dans leur ensemble (nouveaux articles 38-13 à 38-17 de la LSF) et, la deuxième, exclusivement les entreprises d'investissement IFR non-PNI (nouveaux articles 38-18 à 38-24 de la LSF).

Le Conseil d'État constate que la structuration du dispositif rend sa lecture difficile. Ceci est dû en partie au fait que la notion d'entreprise IFR PNI n'est pas directement consacrée dans la future législation. Le Conseil d'État suggère de consacrer une sous-section entière aux entreprises IFR non-PNI, regroupant dès lors l'ensemble des dispositions qui leur sont applicables, de consacrer la notion d'entreprise IFR PNI dans une deuxième sous-section et d'y procéder par simple renvoi aux dispositions de la première sous-section. Alternativement encore, et en cas de maintien de la structuration proposée par les auteurs du projet de loi, il y aurait lieu d'intituler la première sous-section « Dispositions applicables à toutes les entreprises d'investissement IFR » et de se référer au niveau de l'intitulé de la deuxième sous-section aux « Dispositions additionnelles applicables aux entreprises d'investissement IFR non PNI ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la deuxième alternative proposée par le Conseil d'Etat, de sorte à modifier les intitulés conformément au libellé proposé par le Conseil d'Etat.

L'article 38-17 met en œuvre l'article 52 du règlement (UE) 2019/2033 qui est relatif à la publication d'informations concernant la politique d'investissement. Il reprend ainsi un certain

nombre d'informations que les entreprises d'investissement IFR, dont la valeur des actifs au bilan et hors bilan est, en moyenne, supérieure à 100 millions d'euros sur la période de quatre ans qui précède immédiatement l'exercice financier concerné, doivent publier.

Le Conseil d'État constate que, strictement parlant, une mise en œuvre des dispositions de l'article 52 du règlement (UE) 2019/2033 ne s'impose pas, les auteurs du projet de loi s'étant d'ailleurs limités à reprendre le texte de l'article 52. Si le Conseil d'État peut s'accommoder de cette façon de faire, c'est que les auteurs du projet de loi se réfèrent aux informations reprises à l'article 46 du règlement (UE) 2019/2034, évitant ainsi d'occulter l'origine européenne du dispositif. Afin de lever tout doute à ce sujet, le Conseil d'État suggère d'introduire la disposition par les mots suivants : « En application des dispositions de l'article 52 du règlement (UE) 2019/2033 [...] ».

La représentante du ministère des Finances attire l'attention sur le fait que, s'agissant d'un règlement européen d'application directe, une disposition formulée comme suit : « Les Etats membres veillent à ce que » implique une obligation pour l'Etat membre de mettre en œuvre cette disposition dans la loi nationale, de sorte qu'une mise en œuvre de l'article 52 du règlement (UE) 2019/2033 s'impose. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'Etat.

Au paragraphe 1^{er}, point 8 du nouvel article 38-22 le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de se référer « au calcul des ensembles de composantes variables de la rémunération ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Article 50 :

L'article 50 introduit un nouveau chapitre *3bis*, constitué de trois sections, dans la partie III de la LSF en vue de la transposition du chapitre 3 du titre IV de la directive 2019/34, chapitre qui traite de la surveillance des groupes d'entreprises d'investissement.

Les nouveaux articles qui sont ainsi introduits dans la LSF sont étroitement alignés sur les articles correspondants de la directive (UE) 2019/2034 et la transposition du texte de la directive s'en trouve correctement effectuée. Ils ne donnent pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État, les quelques imprécisions qui émaillent le texte étant, ici encore, le fait du législateur européen.

En ce qui concerne le détail du dispositif proposé, le Conseil d'État suggère d'écrire au nouvel article 51-5, paragraphe 6, « [...] et qu'elle est en désaccord avec une décision [...] ». Au nouvel article 51-7, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'omettre les mots « Par dérogation » qui introduisent la dernière phrase de l'alinéa. La règle qui y est énoncée et qui a trait à une compétence du Commissariat aux assurances ne constitue en effet pas une dérogation aux compétences qui sont conférées à la CSSF par la phrase qui précède.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ces propositions du Conseil d'Etat.

Enfin, et au niveau de l'article 51-8^{ter}, le Conseil d'État propose d'écrire « [...] la CSSF peut recourir à des techniques de surveillance propres à atteindre les objectifs de surveillance [...] ».

La Commission des Finances et du Budget ne suit pas cette recommandation du Conseil d'Etat.

Article 58 (article 52 initial)

L'article 58, en ses points 1° à 6°, adapte sur des points de détail le texte de l'article 54, paragraphe 3, de la LSF en vue de la transposition de l'article 1^{er}, point 7, de la directive (UE) 2019/2177 pour tenir compte du fait que les APA et les ARM sont retirés du champ de couverture du sigle « PSF », ce qui rend nécessaire l'insertion d'une référence explicite aux APA et ARM faisant l'objet d'une dérogation à divers endroits du texte.

L'article 58, point 7°, qui modifie l'article 54, paragraphe 3, de la LSF en y ajoutant un alinéa 2, transpose ainsi l'article 17 de la directive (UE) 2019/2034. Il étend le régime de signalement par les réviseurs d'entreprises de certains faits ou décisions, sous certaines conditions, aux entreprises « ayant un lien étroit » avec une entreprise d'investissement IFR. Contrairement à ce que laisse entendre le texte proposé, il ne s'agit cependant pas d'une dérogation à l'alinéa 1^{er}, point 1, de l'article 54, paragraphe 3, de la LSF, mais bien d'une précision concernant le régime qui est applicable aux entreprises d'investissement IFR.

Le Conseil d'État propose de reformuler la disposition comme suit :

« L'obligation de signalement visée à l'alinéa 1^{er}, porte, dans le cas d'une entreprise d'investissement IFR sur tout fait ou décision qui remplit les conditions décrites à l'alinéa 1^{er}, point 2, et qui est relatif à l'entreprise d'investissement IFR ou à toute entreprise ayant un lien étroit avec l'entreprise d'investissement IFR. »

Cette reformulation a par ailleurs l'avantage de préciser que ce sont les faits ou les décisions qui remplissent les conditions décrites à l'alinéa 1^{er}, point 2, et non les entreprises concernées.

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

Article 59 (article 53 initial)

L'article 59 introduit un nouvel article 57-1 dans la LSF en vue de la transposition de l'article 5 de la directive (UE) 2019/2034. La disposition en question confère à la CSSF le pouvoir de soumettre certaines entreprises d'investissement, dont la valeur totale des actifs consolidés dépasse 5 milliards d'euros et répondant aux critères définis à l'article 57-1, aux exigences du règlement (UE) 575/2013.

Au paragraphe 3, alinéa 2, le Conseil d'État estime qu'il serait plus approprié, nonobstant la formulation figurant dans la version française de la directive (UE) 2019/2034 et compte tenu de la logique inhérente au dispositif, d'écrire : « [...] lorsqu'une entreprise d'investissement n'atteint plus le seuil visé audit paragraphe [...] ». La version allemande de la directive est d'ailleurs rédigée dans ce sens.

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

Article 65 (article 60 initial)

L'article 65 introduit un nouvel article 63-2^{ter} dans la LSF en vue de la transposition des articles 18 (paragraphe 1^{er} à 3 du nouvel article) et 54 (paragraphe 4 du nouvel article) de la directive (UE) 2019/2034. La disposition en question définit une liste de comportements spécifiques aux entreprises d'investissement IFR (paragraphe 1^{er}) qui peuvent être sanctionnés, les sanctions qui y sont attachées (paragraphe 3), ainsi que les critères que les sanctions doivent respecter (paragraphe 2). Enfin, le paragraphe 4 permettra à la CSSF de sanctionner certains comportements de la part des compagnies holding d'investissement, des compagnies financières holding mixtes et des compagnies holding mixtes IFD.

Le Conseil d'État renvoie sur ce point à ses observations développées dans son avis du 20 février 2018 concernant le projet de loi relative aux marchés d'instruments financiers.

D'un point de vue général, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont fidèlement repris le prescrit de la directive tout en précisant certaines formulations excessivement générales, ce à quoi le Conseil d'État peut marquer son accord dans un domaine aussi sensible que la définition du régime des sanctions.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État propose de rédiger le début de la phrase comme suit : « En cas de violation des dispositions visées aux paragraphes 1^{er} et 4 [...] ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État à des fins de cohérence avec l'article 63-2bis de la LSF.

Article 70 (article 65 initial)

L'article 70 introduit trois nouveaux articles 69, 70 et 71 dans la LSF.

L'article 69 prévoit tout d'abord, en son paragraphe 1^{er}, un régime transitoire au regard des agréments dont disposent les entreprises d'investissement agréées au titre de la LSF avant l'entrée en vigueur de la loi en projet. L'article 69, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, met en place un régime transitoire pour les opérateurs de systèmes informatiques primaires et secondaires. L'article 70 instaure un régime transitoire pour les APA et les ARM qui resteront soumis à la surveillance de la CSSF, c'est-à-dire les entités qui seront désignées comme APA ou ARM faisant l'objet d'une dérogation conformément à l'acte délégué visé à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) 600/2014. Les agréments des APA et des ARM concernés accordés sous l'ancien régime resteront valables après le 1^{er} janvier 2022, date à partir de laquelle les entités en question devront se conformer aux nouvelles conditions d'agrément.

Le Conseil d'État constate que la date du 1^{er} janvier 2022 autour de laquelle le dispositif est construit, est reprise du règlement (UE) 2019/2175 qui prévoit l'entrée en vigueur des modifications pertinentes qu'il introduit à l'endroit du règlement (UE) 600/2014 à cette date. La date d'entrée en vigueur du nouveau dispositif en droit luxembourgeois est parallèlement fixée à la même date, l'article 95 du projet de loi prévoyant une entrée en vigueur de ses articles 17 et 70 (dans la mesure où il introduit un nouvel article 70 dans la LSF) au 1^{er} janvier 2022. En ce qui concerne la première phrase de l'article 70, l'acte délégué de la Commission européenne y visé ne désignant pas à vrai dire les APA et les ARM faisant l'objet d'une dérogation, le Conseil d'État propose de la reformuler comme suit :

« Les agréments dont disposent les APA et les ARM, agréés au titre de l'article 29-7 tel qu'applicable avant le 1^{er} janvier 2022, et qui répondent aux critères définis à l'acte délégué visé à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 600/2014 et constituent à ce titre des APA faisant l'objet d'une dérogation ou des ARM faisant l'objet d'une dérogation, restent valables après cette date. »

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

Article 86 (article 80 initial)

Le Conseil d'État constate que l'article 86 a pour objet de transposer l'article 63, point 2, de la directive (UE) 2019/2034. Le paragraphe 3 qui est ajouté à l'article 46 de la loi précitée du 18 décembre 2015 sur les modalités d'application et de calcul de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles est essentiellement destiné à établir une correspondance entre certaines dispositions de la réglementation bancaire européenne (règlement (UE)

575/2013), auxquelles il est fait référence dans la partie de la loi précitée du 18 décembre 2015 dans laquelle s'insère l'article 46, et les dispositions de la réglementation européenne sur les entreprises d'investissement (règlement (UE) 2019/2033) lorsque sont visées les entreprises d'investissement.

Le Conseil d'État constate que la référence faite, au niveau de l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3 qui est ajouté à l'article 46 de la loi précitée du 18 décembre 2015, à l'article 53-2 de la LSF, qui définit le champ d'application des mesures et pouvoirs de surveillance de la CSSF en relation avec les processus de contrôle qui peuvent être appliqués aux établissements CRR, est erronée. Il s'agit en l'occurrence de se référer correctement à l'article 53-3 de la LSF sur les exigences de fonds propres supplémentaires.

La Commission des Finances et du Budget procède à la correction de la référence concernée.

Article 94 (article 85 initial) - supprimé

L'article 94 introduit un intitulé de citation.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi constitue un acte à caractère exclusivement modificatif. Étant donné qu'un tel acte n'existe pas à titre autonome dans l'ordonnancement juridique, aucune référence n'est censée y être faite dans d'autres textes normatifs. Il est dès lors inutile d'introduire un intitulé de citation et l'article sous avis est, dès lors, à supprimer.

La Commission des Finances et du Budget procède à la suppression de l'article 94 et à la renumérotation de l'article subséquent.

Finalement, il est renvoyé au texte coordonné du projet de loi, qui reflète les ajustements légistiques qui sont retenus suite aux remarques du Conseil d'Etat.

Echange de vues :

- En réponse à une question de M. André Bauler, la représentante du ministère des Finances confirme que les entreprises d'investissement (EI) de classe 2 représentent les entreprises d'investissement classiques qui seront entièrement soumises au cadre IFD/IFR.
- M. Laurent Mosar fait un constat général selon lequel les lois du secteur financier sont constamment soumises à modification et deviennent de plus en plus complexes. Il se demande comment les modifications introduites par le présent projet de loi sont communiquées aux autorités et sociétés y soumises.

La représentante du ministère des Finances concède que la LSF est une loi volumineuse et assez complexe, mais attire l'attention sur le fait que le présent projet de loi a également pour objet la simplification de certains champs d'application et la restructuration des chapitres de cette loi afin d'en améliorer la lisibilité. De plus, il est, dans la mesure du possible, profité de synergies, comme par exemple dans le cas de la disposition relative au « signalement des infractions » qui transpose à la fois les dispositions correspondantes de la MIFID et de l'IFD, afin d'éviter des duplications inutiles de dispositions similaires.

- M. Mosar souhaite savoir comment se déroulera concrètement l'évaluation des personnes travaillant dans le secteur des EI dans un pays de l'UE tout en résidant dans un pays tiers (tel le Royaume-Uni) afin de garantir leur équivalence avec le nouveau cadre réglementaire européen.

La représentante du ministère des Finances précise tout d'abord que le présent projet de loi modifie uniquement, par le biais de ses articles 18 et 19, les articles 32 et 32-1 de la LSF

qui ont trait à l'agrément pour l'établissement de succursales et pour la libre prestation de services au Luxembourg par des établissements de crédit ou des PSF, de droit étranger et expose les modifications qui y sont opérées.

Un représentant du ministère des Finances indique que l'application technique des règles d'évaluation est du ressort de la CSSF. Il propose donc de revenir vers la COFIBU avec des explications supplémentaires dans les prochains jours.

M. Mosar ajoute que pour les personnes concernées se posent également des questions relatives à leur régime de sécurité sociale.

4. Divers

- Monsieur le Président informe les membres de la Commission d'un courrier datant du 22 juin 2021 et émanant du Mouvement écologique qui a pensé que le débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal aurait lieu le 9 juillet 2021 et qui souhaite y participer.

Après un bref échange de vues, les membres de la Commission s'accordent sur le principe, déjà retenu et appliqué dans le passé, de la tenue de ce type d'entrevue au sein des groupes parlementaires et non en commission parlementaire.

- Les membres de la Commission sont mis au courant de la tenue éventuelle d'une réunion de présentation de deux projets de loi urgents le vendredi 2 juillet 2021 matin (Note de la secrétaire-administrateur : la réunion aura effectivement lieu le 2 juillet 2021 à 10:45 heures.).

Luxembourg, le 5 juillet 2021

Les Secrétaires-administrateurs,
Caroline Guezennec
Cristel Sousa

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