

N° 7774⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance ;
- 3° la loi du 16 juillet 2019 portant mise en oeuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS ;
en vue de la transposition de la directive (UE) 2021/2261 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant la directive 2009/65/CE en ce qui concerne l'utilisation de documents d'informations clés par les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), et de la mise en oeuvre :
 - 1° du règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) ;
 - 2° du règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers ;
 - 3° du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ;
 - 4° du règlement (UE) 2021/557 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2021 modifiant le règlement (UE) 2017/2402 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, afin de favoriser la reprise après la crise liée à la COVID-19 ;
 - 5° du règlement (UE) 2021/2259 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 en vue de proroger le régime transitoire appliqué aux sociétés de gestion, aux sociétés d'investissement et aux personnes qui fournissent des conseils au sujet des parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et d'OPCVM non coordonnés ou qui vendent ces parts

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(31.1.2022)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Gilles BAUM, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Yves CRUCHTEN, Mme Martine HANSEN, MM. Fernand KARTHEISER, Dan KERSCH, Mme Josée LORSCHKE, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7774 a été déposé par le Ministre des Finances le 3 mars 2021.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 31 mai 2021, Monsieur André Bauler a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la COFIBU au cours de la même réunion.

L'avis de la Chambre de commerce date du 3 mai 2021.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 30 novembre 2021.

La COFIBU a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 10 janvier 2022. Elle a adopté une série d'amendements parlementaires au cours de la même réunion.

La Chambre de commerce a émis un avis complémentaire le 24 janvier 2022.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 25 janvier 2022.

L'examen de l'avis complémentaire et l'adoption du projet de rapport ont eu lieu au cours de la réunion du 31 janvier 2022.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique vise à transposer la directive (UE) 2021/2261 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant la directive 2009/65/CE en ce qui concerne l'utilisation de documents d'informations clés par les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (ci-après la « directive (UE) 2021/2261 »).

La loi en projet vise également à mettre en œuvre, le règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) (ci-après le « règlement (UE) 2019/1238 »), le règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (ci-après le « règlement (UE) 2019/2088 »), le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (ci-après le « règlement (UE) 2020/852 »), le règlement (UE) 2021/557 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2021 modifiant le règlement (UE) 2017/2402 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, afin de favoriser la reprise après la crise liée à la COVID-19 (ci-après le « règlement (UE) 2021/557 »), et le règlement (UE) 2021/2259 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 en vue de proroger le régime transitoire appliqué aux sociétés de gestion, aux sociétés d'investissement et aux personnes qui fournissent des conseils au sujet des parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et d'OPCVM non coordonnés ou qui vendent ces parts (ci-après le « règlement (UE) 2021/2259 »).

Considérations générales

Le règlement (UE) 2019/1238 vise à harmoniser le marché européen des produits d'épargne-retraite individuelle en introduisant un nouveau produit d'épargne-retraite européen, nommé « produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle » ou « PEPP ». L'acronyme « PEPP » est emprunté à la désignation anglaise « pan-European personal pension product ». Le PEPP est un produit de retraite complémentaire individuel réglementé, facultatif, avec une portabilité élevée au sein de l'Union européenne.

Le règlement (UE) 2019/1238 définit entre autres les informations à communiquer au client, les exigences en matière de conseil obligatoire, les options d'investissement pour les épargnants (ainsi que les modalités de changement d'option), les conditions en matière de portabilité du produit (en cas de changement de résidence) et les conditions relatives à la phase de versement.

Le règlement (UE) 2019/2088 établit des règles harmonisées s'appliquant aux acteurs des marchés financiers et conseillers financiers, relatives à la transparence en ce qui concerne l'intégration des risques en matière de durabilité et la prise en compte des incidences négatives en matière de durabilité dans leurs processus. En outre, le règlement 2019/2088 définit les obligations relatives à la fourniture d'informations en matière de durabilité pour ce qui est des produits financiers.

Le règlement (UE) 2020/852 détermine les critères selon lesquels une activité économique est durable sur le plan environnemental aux fins d'établir le degré de durabilité environnementale d'un investissement.

La mise en œuvre des règlements (UE) 2019/1238, 2019/2088 et 2020/852 nécessite des modifications de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS.

La Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF ») et le Commissariat aux assurances (ci-après « CAA ») sont désignés comme autorités compétentes chargées de veiller à l'application des règlements (UE) 2019/1238, 2019/2088 et 2020/852. La CSSF et le CAA se trouvent également investis des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles fonctions ainsi que du pouvoir d'infliger les sanctions et autres mesures administratives.

Le règlement (UE) 2021/557 modifie la législation relative à la titrisation afin de favoriser la reprise économique dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Le projet de loi se contente ici d'opérationnaliser une disposition ponctuelle relative aux sanctions administratives.

La directive (UE) 2021/2261 apporte des modifications concernant l'utilisation de documents d'informations clés par les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et le règlement (UE) 2021/2259 vise à proroger d'un an le régime transitoire appliqué aux sociétés de gestion, aux sociétés d'investissement et aux personnes qui fournissent des conseils au sujet des parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et d'OPCVM non coordonnés ou qui vendent ces parts. Il s'agit d'éviter que les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui fournissent des conseils sur des parts d'OPCVM soient obligés de fournir deux documents d'informations clés pour le même produit. A cette fin, le projet de loi introduit un nouvel article 163-1 dans la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif et étend la disposition transitoire figurant dans la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

3. LES AVIS

A l'exception de quelques remarques précises, le Conseil d'État ne s'est pas exprimé sur le fond. Dans son avis, il n'a formulé aucune opposition formelle. Une remarque du Conseil d'État a cependant nécessité l'adoption d'un amendement parlementaire, auquel ont été joints des amendements additionnels introduisant la transposition de la directive (UE) 2021/2261 et la mise en œuvre des règlements (UE) 2021/557 et (UE) 2021/2259 dans le projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État note que certaines observations faites dans son avis initial ont été reprises par voie d'amendement. En outre, le Conseil d'État estime que l'applicabilité rétroactive de l'article 5 est justifiée, afin d'assurer la continuité et la sécurité juridique.

Dans ses avis du 3 mai 2021 et du 24 janvier 2022, la Chambre de commerce n'a pas de commentaire à formuler et est donc en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé aux avis respectifs.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation générale d'ordre légistique

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette indication de l'article n'est donc pas à faire figurer en caractères italiques.

Intitulé

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que l'intitulé du projet de loi prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée.

Étant donné que les règlements européens sont d'application directe, il est de mise de reprendre leur intitulé dans celui de la loi ou du règlement destinés à établir les mesures d'application nationales prescrites par ces règlements. Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « tel que modifié » après l'intitulé.

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de libeller l'intitulé de la loi en projet sous avis comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS en vue de la mise en œuvre :

- 1° du règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) ;
- 2° du règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers, tel que modifié ;
- 3° du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ».

Par le biais de l'**amendement parlementaire 1**, la Commission des Finances et du Budget procède à une nouvelle modification de l'intitulé afin de refléter l'intégration de la transposition de la directive (UE) 2021/2261 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant la directive 2009/65/CE en ce qui concerne l'utilisation de documents d'informations clés par les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (ci-après, la « directive (UE) 2021/2261 »), et la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/557 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2021 modifiant le règlement (UE) 2017/2402 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, afin de favoriser la reprise après la crise liée à la COVID-19 (ci-après, le « règlement (UE) 2021/557 ») et du règlement (UE) 2021/2259 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 en vue de proroger le régime transitoire appliqué aux sociétés de gestion, aux sociétés d'investissement et aux personnes qui fournissent des conseils au sujet des parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et d'OPCVM non coordonnés ou qui vendent ces parts (ci-après, le « règlement (UE) 2021/2259 ») dans le projet de loi, et accessoirement à donner suite aux observations du Conseil d'Etat concernant la forme de l'intitulé.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi englobe désormais des dispositions qui dépassent le cadre de la modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS. Il rappelle que, en vue de faciliter l'accessibilité aux normes de droit, le dispositif de la loi devrait former un tout homogène. En l'occurrence, l'ajout d'un certain nombre de dispositions modificatives qui n'ont pas de lien avec la matière principale traitée fait que le principe de l'accessibilité aux normes de droit n'est pas respecté.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

Article 1^{er} nouveau

Par le biais de l'**amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget procède aux modifications suivantes :

1° Les anciens articles 1^{er} et 2 du projet de loi deviennent les nouveaux articles 2 et 3, et il est inséré un nouvel article 1^{er}, libellé comme suit :

« Art. 1^{er}. L'article 18 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, point 5, les mots « ou aux articles 26bis à 26sexies » sont insérés entre les mots « aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » et les mots « du règlement (UE) 2017/2402 »;

2° Au paragraphe 3, les mots « ou aux articles 26bis à 26sexies » sont insérés entre les mots « prévues aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » et les mots « dudit règlement dans le cas d'une violation ». ».

Cet amendement vise à mettre en œuvre le règlement (UE) 2021/557 par l'introduction d'un nouvel article 1^{er} dans le projet de loi. Les articles subséquents sont renumérotés en conséquence.

Les modifications opérées par le nouvel article 1^{er} du projet de loi à l'article 18 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS visent à tenir compte de l'insertion des articles 26bis à 26sexies au règlement (UE) 2017/2402 par le règlement (UE) 2021/557. Les changements effectués reflètent ainsi le nouvel article 32 du règlement (UE) 2017/2402, tel que modifié par l'article 1^{er}, point 16, du règlement (UE) 2021/557.

Il convient également de noter qu'une désignation d'autorité compétente suite aux modifications opérées par le règlement (UE) 2021/557 n'est pas nécessaire, étant donné que l'article 16, paragraphe 2, de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS prévoit déjà que la CSSF est « l'autorité compétente au Luxembourg pour veiller, conformément à l'article 29, paragraphe 5, du règlement (UE) 2017/2402, au respect des articles 18 à 27 dudit règlement par les initiateurs, les sponsors et les SSPE, et au respect de l'article 28 du règlement (UE) 2017/2402 par les tiers visés à l'article 27, paragraphe 2, dudit règlement ». Les articles 26bis à 26sexies étant déjà inclus dans la référence aux « articles 18 et 27 », la CSSF est déjà désignée en tant qu'autorité compétente.

2° A l'article 2 nouveau (article 1^{er} ancien), les mots « Avant le chapitre 5 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS » sont remplacés par les mots « Après le chapitre 4 de la même loi ».

Cette modification vise à refléter la renumérotation de l'ancien article 1^{er} en article 2, et à donner suite à la recommandation du Conseil d'Etat de remplacer les mots « Avant le chapitre 5 » par les mots « Après le chapitre 4 » dans la phrase liminaire.

3° Les articles 1^{er}, 2 et 3 forment un nouveau chapitre 1^{er}, qui porte l'intitulé suivant :

« Chapitre 1^{er} – Modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS ».

Cette modification vise à regrouper les articles 1^{er} à 3 portant modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS sous un chapitre 1^{er} pour faciliter la lisibilité du projet de loi, qui comportera désormais également la modification ponctuelle d'autres lois du secteur financier.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que sous le point 1°, les auteurs des amendements modifient l'article 18 de la loi précitée du 16 juillet 2019 en vue de la mise en œuvre des changements effectués par le règlement (UE) 2021/557, à travers son article 1^{er}, point 16, à l'endroit de l'article 32 du règlement. L'article 32 en question allonge la liste des comportements qui doivent pouvoir être sanctionnés par les autorités compétentes. Sont visés plus particulièrement en l'occurrence les cas de non-respect des nouvelles exigences applicables aux titrisations simples, transparentes et standardisées inscrites au bilan et introduites par les articles 26bis à 26sexies nouvellement intégrés dans le règlement (UE) 2017/2402.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'autres observations.

Les points 2° et 3° reflètent, le premier la renumérotation des articles du projet de loi et le deuxième le regroupement des articles modifiant la loi précitée du 16 juillet 2019 sous un chapitre à part pour faciliter la lisibilité du projet de loi.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'amendement 1^{er} concernant l'objet du projet de loi tel que transformé par les amendements.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat estime qu'au point 1°, l'article 1^{er}, tel qu'amendé, est à rédiger comme suit :

« L'article 18 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 5, les mots « aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » sont remplacés par les mots « aux articles 19 à 26sexies » ;

2° Au paragraphe 3, les mots « prévues aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » sont remplacés par les mots « prévues aux articles 19 à 26sexies ». »

A des fins de cohérence avec le texte des règlements européens, la Commission des Finances et du Budget ne reprend pas le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2 (article 1^{er} initial)

Le présent article du projet de loi vise à modifier la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS (ci-après, la « loi du 16 juillet 2019 ») en y insérant deux nouveaux chapitres *4bis* et *4ter*.

Le Conseil d'État constate que, dans la configuration des deux dispositifs, les auteurs du projet de loi ont suivi la structuration des dispositifs qui figurent d'ores et déjà dans la loi précitée du 16 juillet 2019 en relation avec la mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS.

Le nouveau chapitre *4bis* vise à mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) (ci-après, le « règlement (UE) 2019/1238 ») en introduisant six nouveaux articles numérotés 20-1 à 20-6 dans la loi précitée du 16 juillet 2019.

Le Conseil d'Etat recommande de remplacer les termes « Avant le chapitre 5 » par les termes « Après le chapitre 4 » à la phrase liminaire

La Commission des Finances et du Budget reprend cette proposition.

Commentaire concernant l'article 20-1

A des fins de lisibilité du présent chapitre, l'article 20-1 nouveau renvoie aux définitions du règlement (UE) 2019/1238.

Cette façon de procéder contribue à la lisibilité du texte et ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Commentaire concernant l'article 20-2

L'article 20-2 nouveau désigne la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après, la « CSSF ») et le Commissariat aux assurances (ci-après, le « CAA ») en tant qu'autorités compétentes luxembourgeoises pour veiller à l'application du règlement (UE) 2019/1238 par les personnes physiques et morales qui sont soumises à leur surveillance respective et qui fournissent et distribuent des produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} et l'alinéa 2 du paragraphe 2 désignent la CSSF et le CAA en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour les fournisseurs et distributeurs de PEPP établis dans un autre Etat membre qui fournissent ou distribuent des PEPP au Luxembourg, et qui, s'ils étaient établis au Grand-Duché de Luxembourg, relèveraient de la surveillance respectivement de la CSSF ou du CAA. Sont visés les fournisseurs et distributeurs de PEPP établis dans un autre Etat membre qui fournissent ou distribuent des PEPP au Luxembourg au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement prévues à l'article 14 du règlement (UE) 2019/1238. La CSSF et le CAA exercent les pouvoirs des autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil prévus à l'article 16 du règlement (UE) 2019/1238 et reçoivent les informations visées à l'article 15.

Le paragraphe 3 désigne par dérogation au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2, alinéa 2, la CSSF comme l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour toutes les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, qui fournissent ou distribuent des PEPP au Luxembourg au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement prévues à l'article 14 du règlement (UE) 2019/1238. En effet, en application de l'article 15, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/1238, une autre autorité compétente que celles visées aux paragraphes 1^{er} et 2 peut être désignée pour exercer les pouvoirs conférés aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil. L'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (« IGSS ») est l'autorité d'accueil dans le cadre des ser-

vices fournis par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg. Etant donné que l'IGSS est seulement en charge de la surveillance des régimes complémentaires de pension, il y a lieu de prévoir que les pouvoirs conférés aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil au titre du règlement (UE) 2019/1238 pour les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, qui fournissent ou distribuent des PEPP au Luxembourg, soient exercés par la CSSF.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 20-2 désigne les autorités compétentes au Luxembourg pour veiller à l'application du règlement (UE) 2019/1238, à savoir, au paragraphe 1^{er}, la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la « CSSF ») et, au paragraphe 2, le Commissariat aux assurances (ci-après le « CAA »), selon que le fournisseur ou le distributeur de PEPP tombe, de par son activité principale, dans le champ de compétence de l'un ou de l'autre. Sont visés à chaque fois les fournisseurs et distributeurs de PEPP qui sont établis au Luxembourg ainsi que les fournisseurs et distributeurs de PEPP établis dans un autre Etat membre et qui fournissent ou distribuent des PEPP au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2019/1238.

Le paragraphe 3 désigne, par dérogation au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2, alinéa 2, la CSSF comme l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour toutes les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre et qui fournissent ou distribuent au Luxembourg des PEPP sous le couvert de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement. Le Conseil d'Etat estime qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une dérogation aux dispositifs figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2, alinéa 2, mais d'une dérogation au dispositif de surveillance des institutions de retraite professionnelle prévu par la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle. Aux termes de l'article 5 de la loi en question, « la Commission de surveillance du secteur financier est l'autorité d'origine des institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep » (paragraphe 1^{er}, alinéa 2), tandis que « le Commissariat aux Assurances est l'autorité d'origine des institutions de retraite professionnelle soumises à la loi sur le secteur des assurances » (paragraphe 2, alinéa 2). Par contre, dans le cas de figure visé par la disposition sous revue, à savoir la fourniture au Luxembourg de services par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg, c'est l'Inspection générale de la sécurité sociale qui fait office d'autorité d'accueil (article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 13 juillet 2005). Le Conseil d'Etat suggère aux auteurs du projet de loi de revoir, le cas échéant, le dispositif proposé sur ce point.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget procède à la modification suivante :

A l'endroit de l'article 20-2, le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« La CSSF est l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour la fourniture ou la distribution de PEPP au Luxembourg par des institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, visées à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2019/1238. ».

Cette modification vise à faire suite à la remarque du Conseil d'Etat qui estime dans son avis que le paragraphe 3 du nouvel article 20-2 ne déroge pas aux dispositifs figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2, alinéa 2, mais déroge plutôt au dispositif de surveillance des institutions de retraite professionnelle prévu par la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (« loi du 13 juillet 2005 »).

La loi du 13 juillet 2005 dispose à l'article 7, paragraphe 1^{er} que « *l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale ou « IGSS » est l'autorité d'accueil dans le cadre des services fournis par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg* ».

Les modifications opérées par le point 1^o au paragraphe 3 de l'article 20-2 visent à clarifier que la désignation de la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, visées à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2019/1238, qui fournissent ou distribuent des produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle (« PEPP ») au Luxembourg est sans préjudice de la désignation de l'IGSS en tant qu'autorité d'accueil dans le cadre des services fournis par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg. La compétence attribuée à la CSSF en vertu de la disposition sous rubrique se cantonne

à désigner la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil *pour la fourniture ou la distribution de PEPP au Luxembourg* par des institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, sans que ceci ne déroge à la compétence de l'IGSS en tant qu'autorité d'accueil dans le cadre de *services fournis* par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres *à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg*. L'IGSS est en effet seulement en charge de la surveillance des régimes complémentaires de pension, de sorte qu'il y a lieu de prévoir que les pouvoirs conférés aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil au titre du règlement (UE) 2019/1238 pour les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, qui fournissent ou distribuent des PEPP au Luxembourg, soient exercés par la CSSF.

Une institution de retraite professionnelle agréée dans un autre Etat membre qui fournirait à la fois des services à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg et des PEPP au Luxembourg, serait ainsi soumise au contrôle de l'IGSS pour ses activités de régimes complémentaires de pension et au contrôle de la CSSF pour ses activités PEPP.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que le point 1^o vise, conformément aux observations formulées dans son avis du 30 novembre 2021, à clarifier la portée de la désignation de la Commission de surveillance du secteur financier en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, visées à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2019/1238, qui fournissent ou distribuent des produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle au Luxembourg, par rapport aux missions qui sont dévolues à l'Inspection générale de la sécurité sociale comme autorité d'accueil dans le cadre des services fournis par les institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg. Le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte proposé.

La précision apportée à l'endroit de l'article 20-4, paragraphe 1^{er}, point 3, de la loi précitée du 16 juillet 2019, précision dont le Conseil d'Etat avait souligné la nécessité dans son avis précité du 30 novembre 2021, ne donne pas lieu à des observations de sa part.

Commentaire concernant l'article 20-3

L'article 20-3 prévoit, en sus des pouvoirs prévus à l'article 40, paragraphe 2, et à l'article 63, du règlement (UE) 2019/1238, et aux fins de la mise en œuvre de l'article 62 dudit règlement, les pouvoirs de surveillance et d'enquête dont sont investis la CSSF et le CAA aux fins de l'application du règlement.

Le Conseil d'Etat relève que, d'après le commentaire des articles, les pouvoirs figurant à l'article 20-3 s'ajoutent aux pouvoirs prévus à l'article 40, paragraphe 2 – pouvoirs des autorités compétentes de notamment définir la nature, la portée et le format des informations dont elles exigent communication de la part des fournisseurs de PEPP à des intervalles prédéfinis –, et à l'article 63 du règlement (UE) 2019/1238 – pouvoirs d'intervention des autorités compétentes sur les produits en vue de leur interdiction ou de la restriction de leur commercialisation ou de leur distribution.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 40, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1238 réserve effectivement une marge au législateur national vu qu'il précise que les pouvoirs des autorités compétentes qu'il énumère se conçoivent « outre les pouvoirs que leur confère le droit national ».

Il note encore que la phrase introductive de l'article sous avis prévoit que les autorités compétentes sont investies des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de leurs fonctions « dans les limites définies par ledit règlement ». Ce faisant, les auteurs du projet de loi ne font cependant qu'énoncer une évidence, alors qu'on voit mal les autorités compétentes se mettre en porte-à-faux par rapport au règlement (UE) 2019/1238 à travers l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 20-3.

Enfin, le Conseil d'Etat retient que la configuration des pouvoirs conférés en l'occurrence aux autorités compétentes est quasiment identique à celle des pouvoirs qui leur sont réservés par les autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 en relation avec la surveillance du respect des dispositions des autres règlements européens mis en œuvre par la loi. Cette configuration ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'Etat qui se limite à rappeler que le pouvoir prévu au paragraphe 2, point 7, qui permet à la CSSF et au CAA de transmettre les informations qu'ils ont collectées au procureur d'Etat en vue de poursuites pénales, peut être omis, étant donné que l'article 23 du Code de procédure pénale, qui prévoit une obligation d'information du procureur d'Etat, est de toute façon applicable.

La Commission des Finances et du Budget constate qu'il est d'usage courant de faire figurer les formulations évoquées par le Conseil d'État dans les dispositions similaires d'autres lois et elle décide donc, par souci de cohérence, de les maintenir dans l'article 20-3.

Commentaire concernant l'article 20-4

L'article 20-4, portant mise en œuvre des articles 67 et 68 du règlement (UE) 2019/1238, définit les sanctions et mesures administratives que peuvent prendre la CSSF et le CAA dans les cas visés au paragraphe 1^{er} dudit article.

Le paragraphe 2 énumère les sanctions et autres mesures administratives que la CSSF et le CAA peuvent prononcer, et met en œuvre l'article 67, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1238. Il prévoit également que la CSSF et le CAA doivent tenir compte, lorsqu'ils déterminent le type de sanctions et mesures administratives et le niveau des amendes administratives, des circonstances prévues à l'article 68, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1238.

Le Conseil d'État constate qu'en l'occurrence une mise en œuvre des dispositions de l'article 67 du règlement (UE) 2019/1238 est effectivement nécessaire.

Le règlement (UE) 2019/1238 ne trace en effet, en son article 67, paragraphe 1^{er}, qu'un cadre tout à fait général pour le régime des sanctions administratives en prévoyant que « sans préjudice des pouvoirs de contrôle dont disposent les autorités compétentes ni du droit qu'ont les États membres de prévoir et d'imposer des sanctions pénales, les États membres établissent des règles qui prévoient des sanctions administratives appropriées et d'autres mesures appropriées applicables en cas d'infractions au présent règlement, et prennent toutes les mesures nécessaires pour que ces règles soient appliquées ». La marge dont disposent les États membres en l'occurrence est confirmée par l'alinéa 2 de la même disposition qui permet aux États membres de « décider de ne pas établir de règles en matière de sanctions administratives [...] lorsque ces infractions sont passibles de sanctions pénales en vertu de leur droit national ».

Pour ce qui est des comportements qui pourront être sanctionnés, les auteurs du projet de loi ont choisi de procéder par référence aux dispositions du règlement (UE) 2019/1238 qui établissent des obligations à charge des opérateurs économiques concernés. Ce faisant, les auteurs du projet de loi visent effectivement, et avec la précision requise pour suffire au principe de la légalité des incriminations, l'ensemble des comportements des entités surveillées dont il y aura lieu de sanctionner le non-respect.

Les auteurs du projet de loi ont ensuite fait le choix de compléter la liste des comportements sanctionnables au titre du paragraphe 1^{er}, comme le fait d'ailleurs également le législateur européen, par l'énumération d'une série de situations dans lesquelles s'appliquent les sanctions administratives prévues. Le règlement européen précise en effet en son article 67, paragraphe 2, que les sanctions administratives et autres mesures « s'appliquent au moins aux situations » qu'il énumère ensuite. Si les auteurs du projet de loi n'ont pas repris intégralement cette liste de situations, le Conseil d'État peut toutefois s'en accommoder dans la mesure où les situations omises sont couvertes à suffisance par le paragraphe 1^{er}.

Par ailleurs, les auteurs ont ajouté à la liste des situations qui peuvent donner lieu à des sanctions celle dans laquelle les entités surveillées font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs de surveillance et d'enquête par les autorités compétentes, ne donnent pas suite à leurs injonctions ou fournissent sciemment des informations inexactes ou incomplètes en réponse aux demandes des autorités compétentes. Cette incrimination de ce que l'on pourrait appeler un délit d'entrave figure déjà à l'heure actuelle au chapitre 1^{er} (article 3, paragraphe 2), au chapitre 2 (article 8, paragraphe 2), au chapitre 3 (article 13, paragraphe 2) et au chapitre 4 (article 18, paragraphe 2, alinéa 2) de la loi précitée du 16 juillet 2019. Concernant ce dispositif, le Conseil d'État reste d'avis que la fourniture d'informations inexactes ou incomplètes par négligence ou par inadvertance devrait également pouvoir être sanctionnée par une amende d'ordre, et cela notamment lorsque le comportement critiqué se reproduit. Il appartiendra à la CSSF et au CAA d'analyser le comportement constaté et de calibrer une éventuelle amende d'ordre en fonction de la gravité du manquement. Le Conseil d'État constate encore qu'en l'occurrence, les autorités compétentes pourront appliquer l'ensemble des sanctions administratives et autres mesures administratives visées au paragraphe 2, dont notamment des amendes administratives conséquentes, alors que, au niveau des autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 auxquels le Conseil d'État vient de faire référence, l'autorité compétente est limitée au prononcé d'une amende d'ordre de 250 à 250 000 euros. Le Conseil d'État ne voit pas, pour sa part, au nom de quel principe la commission du

délict d'entrave devrait en l'espèce être soumise à un traitement autre que celui prévu au titre des autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que d'autres lois, telles que la loi MiFID (loi du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers), prévoient également que le délict d'entrave peut se voir appliquer l'intégralité du catalogue de sanctions et mesures administratives, ce qui permet de doter la CSSF des pouvoirs nécessaires pour mener à bien ses missions et assurer une surveillance efficace. Elle décide donc de maintenir le paragraphe dans sa version initiale.

Enfin, et toujours en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de revoir la référence à l'article 48 figurant sous le point 3, en y précisant qu'il s'agit de l'article 48 du règlement (UE) 2019/1238. Sans cet ajout, la référence devrait en effet être lue comme visant une disposition de la loi précitée du 16 juillet 2019.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget insère les mots « du règlement (UE) 2019/1238 » après les mots « de l'article 48 » à l'endroit de l'article 20-4, paragraphe 1^{er}, point 3.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État signale que la précision apportée à l'endroit de l'article 20-4, paragraphe 1^{er}, point 3, de la loi précitée du 16 juillet 2019, précision dont il avait souligné la nécessité dans son avis précité du 30 novembre 2021, ne donne pas lieu à des observations de sa part.

Pour ce qui est du paragraphe 2, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi d'omettre dans la phrase introductive la référence à « toute autre personne responsable d'une violation » et de s'en tenir pour la définition du champ de la disposition aux personnes soumises à la surveillance des autorités compétentes et aux membres de leur organe de direction. Les auteurs du projet de loi ne fournissent en effet aucune précision concernant les personnes qui pourraient être visées en l'occurrence.

La Commission des Finances et du Budget a été informée du fait que la référence en question apparaît fréquemment dans des textes européens. Par souci de cohérence, elle décide de la maintenir dans le paragraphe 2.

Pour le surplus, le Conseil d'État constate qu'une mise en œuvre par le législateur national est indiquée dans la mesure où l'article 67, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1238 prévoit dans sa phrase introductive que « les États membres, conformément à leur droit national, permettent aux autorités compétentes de pouvoir imposer au moins les sanctions administratives et autres mesures [...] ». Les auteurs du projet de loi ont ensuite repris au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la liste précise des sanctions administratives et mesures qui figurent dans le règlement européen, ce qui est conforme au texte du règlement européen.

En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, sa première phrase reprend littéralement un principe énoncé à l'article 67, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dernière phrase du règlement (UE) 2019/1238. La deuxième phrase prévoit ensuite que la CSSF et le CAA déterminent le type de sanctions administratives et autres mesures administratives et le niveau des amendes administratives, en tenant compte des circonstances prévues à l'article 68, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1238. Le Conseil d'État donne à considérer qu'en vertu de l'applicabilité directe du droit de l'Union européenne, le législateur devrait en l'occurrence s'abstenir de toute reprise littérale du texte du règlement européen mis en œuvre. Il note toutefois qu'à l'instar de l'article 20-6, l'origine européenne de la disposition sous avis n'est pas occultée. Pour des motifs similaires à ceux développés ci-dessous à l'endroit de l'article 20-6, le Conseil d'État peut cependant s'accommoder du choix rédactionnel retenu par les auteurs du projet de loi.

Commentaire concernant l'article 20-5

Le nouvel article 20-5 prévoit, à l'instar des articles 4, 9, 14 et 19 de la loi du 16 juillet 2019, la possibilité d'introduire à l'encontre des décisions prises par la CSSF et le CAA un recours en réformation endéans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée auprès du tribunal administratif. À des fins de cohérence, le libellé est analogue à celui employé dans les autres chapitres de la loi du 16 juillet 2019.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation.

Commentaire concernant l'article 20-6

Le nouvel article 20-6 prévoit certaines modalités du régime de publication des sanctions et mesures administratives qui est décrit à l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238.

Le paragraphe 2 prévoit que la CSSF et la CAA veillent à ce que toute décision publiée, conformément au nouvel article 20-6 et à l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238, demeure disponible sur leur site internet respectif pendant une période de cinq ans après sa publication et que les données à caractère personnel contenues dans les publications ne sont maintenues sur le site internet de la CSSF ou de la CAA que pendant une durée maximale de douze mois, par analogie avec ce qui est prévu dans les autres chapitres de la loi du 16 juillet 2019.

Le Conseil d'Etat constate que, d'après le commentaire des articles, l'article 20-6 prévoit un certain nombre de modalités pour le régime de publication par les autorités compétentes des sanctions et mesures administratives qu'elles prononcent. Ce régime de publication est prévu à l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238.

L'article 20-6 serait ainsi destiné à assurer la mise en œuvre de l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238 pour définir le régime de la publication des décisions que la CSSF et la CAA seront amenés à prendre.

Pour ce faire, les auteurs du projet de loi se limitent à reprendre, dans leur substance, les dispositions des paragraphes 1^{er} et 5 de l'article 69 précité, choisissant ainsi de ne pas procéder de la même façon par rapport aux paragraphes 2, 3 et 4, sans toutefois expliquer leur démarche à ce niveau.

Les choix qui sont ainsi opérés par les auteurs du projet de loi en vue de la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) 2019/1238 donnent lieu de la part du Conseil d'État aux observations suivantes.

Concernant la technique de mise en œuvre de règlements européens, le Conseil d'État s'était exprimé comme suit dans son avis du 12 mars 2019 concernant le projet de loi qui est devenu la loi précitée du 16 juillet 2019 qui est modifiée en l'occurrence :

« Le Conseil d'État rappelle que, dans la mise en œuvre de règlements européens, le législateur doit se laisser guider par le principe de l'applicabilité directe des règlements européens dans l'ordre juridique interne des États membres. Dans cette perspective, une mise en œuvre au niveau de la loi nationale ne saurait être envisagée que si le texte européen contient une invitation adressée aux États membres de prendre des mesures destinées à garantir, comme en l'occurrence, que l'action de leurs autorités de surveillance correspond à certains principes ou si le règlement contient des options par rapport auxquelles les États membres doivent se déterminer. Dans un tel contexte, le règlement européen laisse une certaine marge d'appréciation aux États membres et leur confère le soin de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions du règlement puissent être effectivement appliquées. Ensuite, lorsque, dans un tel contexte, le législateur choisit de reprendre de larges pans du texte européen, encore faut-il que les États membres n'entravent pas l'applicabilité directe du règlement ni en dissimulent la nature européenne ». ¹

Le Conseil d'État constate qu'en l'occurrence les dispositions de l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238 qu'il est proposé de mettre en œuvre ne contiennent pas une invitation aux États membres, mais s'adressent directement aux autorités compétentes. En principe, le législateur luxembourgeois devrait dès lors s'abstenir d'intervenir. Le Conseil d'État part de l'hypothèse que les auteurs du projet de loi ont voulu établir une certaine cohérence entre les différents chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 consacrés à la publication des sanctions. Le Conseil d'État note encore que les dispositifs de publication des sanctions qui figurent déjà à l'heure actuelle dans la loi précitée du 16 juillet 2019 ont seulement en partie une origine européenne et que, dans ce cas, ils se limitent à reprendre les parties du dispositif européen qui nécessitent une mise en œuvre (chapitre 4, article 20). Dans les autres cas, les auteurs du projet de loi qui est devenu la loi précitée du 16 juillet 2019 ont fait le choix d'intégrer à la loi des dispositifs de publication nationaux s'inspirant étroitement des textes européens et reprenant l'entièreté de leur substance (chapitre 1^{er}, article 5, chapitre 2, article 10, chapitre 3, article 15).

Force est dès lors de constater que la cohérence, tout à fait souhaitable, recherchée au niveau des dispositifs de publication des sanctions administratives n'est pas au rendez-vous. Cette absence de cohérence sera encore renforcée tant dans la perspective retenue par les auteurs du projet de loi que dans la perspective de la technique de mise en œuvre des règlements européens dont le Conseil d'État a rappelé ci-dessus les principaux caractères. Cette absence de cohérence est en partie le fait du législateur européen qui, pour les mêmes parties du dispositif de publication, s'adresse dans certains cas

¹ Avis du Conseil d'État du 12 mars 2019 sur le projet de loi n° 7349², p.10.

aux États membres et dans d'autres cas directement aux autorités compétentes. Dans leur substance, les dispositifs proposés par le législateur européen recèlent par ailleurs, de cas en cas, certaines différences qui ne se justifient pas de prime abord. Ainsi, et à titre d'exemple, le Conseil d'État note que l'article 20 de la loi précitée du 16 juillet 2019 qui met en œuvre l'article 37 du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, prévoit la publication de toute décision d'imposer une sanction administrative « n'ayant fait l'objet d'aucun recours », précision qui ne figure pas dans le texte qui est mis en œuvre en l'occurrence. Dans le cas présent, les auteurs du règlement ont en effet retenu une autre solution en prévoyant à l'article 69, paragraphe 4, du règlement (UE) 2019/1238 que lorsqu'une sanction administrative ou une autre mesure « fait l'objet d'un recours devant les autorités judiciaires concernées, les autorités compétentes ajoutent sans retard cette information sur leur site internet officiel, ainsi que toute information ultérieure concernant l'issue de ce recours ». Toute décision judiciaire annulant une décision d'imposer une sanction administrative ou une autre mesure est également publiée.

En définitive, et au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État marque cependant son accord avec les choix rédactionnels opérés par les auteurs du projet de loi, et ceci pour des raisons de cohérence et de lisibilité des dispositions figurant aux différents chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 et au vu du fait que la disposition sous avis n'entrave pas l'applicabilité directe du règlement ni ne dissimule la nature européenne du texte reproduit.

Le nouveau chapitre 4^{ter} vise à mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (ci-après, le « règlement (UE) 2019/2088 »), et le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (ci-après, le « règlement (UE) 2020/852 »). Le nouveau chapitre 4^{ter} introduit six nouveaux articles numérotés 20-7 à 20-12 dans la loi précitée du 16 juillet 2019.

Commentaire concernant l'article 20-7

En vue de la définition d'un certain nombre de notions qui sont utilisées à travers le nouveau chapitre 4^{ter}, l'article 20-7 se limite ici encore à renvoyer aux définitions des mêmes notions figurant dans les règlements (UE) 2019/2088 et 2020/852, façon de procéder qui trouve l'accord du Conseil d'État.

Commentaire concernant l'article 20-8

L'article 20-8 nouveau procède à la désignation des autorités compétentes chargées de veiller à l'application du nouveau chapitre 4^{ter}, du règlement (UE) 2019/2088 et du règlement (UE) 2020/852, par les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers, et a trait aux articles 14, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/2088 et 21, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2020/852. Il s'agit des autorités compétentes désignées conformément à la législation sectorielle applicable aux différentes catégories d'entités du secteur financier, à savoir la CSSF et le CAA.

Ainsi, la CSSF est l'autorité compétente luxembourgeoise pour veiller à l'application du chapitre 4^{ter} du présent projet de loi, du règlement (UE) 2019/2088 et du règlement 2020/852 pour les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers qui relèvent de sa surveillance.

Le CAA est l'autorité chargée de veiller à l'application du chapitre 4^{ter} du présent projet de loi, du règlement (UE) 2019/2088 et du règlement (UE) 2020/852 pour les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers qui relèvent de sa surveillance.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observations.

Commentaire concernant l'article 20-9

L'article 20-9 nouveau vise également à opérationnaliser les articles 14, paragraphe 1^{er}, et 21, paragraphe 1^{er}, des règlements (UE) 2019/2088 et 2020/852 respectivement. Les autorités compétentes sont dotées des pouvoirs de surveillance et d'enquête qui sont nécessaires pour exercer leurs fonctions au titre desdits règlements. Le régime des pouvoirs est globalement aligné sur celui prévu dans les chapitres existants de la loi qu'il est proposé de modifier. Etant donné que les règlements en question prévoient essentiellement des obligations par rapport à la publication d'informations, le projet de loi prévoit explicitement le pouvoir d'enjoindre les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers de publier des informations et d'exiger, le cas échéant, la publication de communiqués rectificatifs.

En outre, il prévoit la possibilité pour les autorités compétentes de faire appel à des experts externes afin de procéder à des vérifications ou des enquêtes.

Le Conseil d'État constate que le dispositif proposé est globalement structuré de la même façon que les dispositifs correspondants figurant dans les autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 qui est modifiée en l'occurrence. Il ne formule pas d'observations sur le principe du dispositif proposé. Il en est toutefois à se demander si l'injonction de publier des informations qui doivent être publiées conformément au règlement (UE) 2019/2088 et au règlement (UE) 2020/852 prévue au point 7 ne fait pas double emploi avec l'injonction figurant au point 6 et selon laquelle les autorités compétentes peuvent enjoindre à un acteur des marchés financiers ou un conseiller financier de se conformer aux dispositions desdits règlements.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le point 7 apporte une précision supplémentaire au projet de loi et y a été inséré après concertation avec les instances de surveillance. Elle décide donc de maintenir le point 7 en question.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie encore à ses observations concernant l'article 20-3.

Commentaire concernant l'article 20-10

L'article 20-10 nouveau met en œuvre l'article 22 du règlement (UE) 2020/852 et définit les sanctions et mesures administratives que peuvent prendre la CSSF et le CAA en cas de violation du chapitre 4ter ou des articles pertinents du règlement (UE) 2019/2088 et du règlement (UE) 2020/852. La CSSF et le CAA exercent chacun leurs pouvoirs à l'égard des entités soumises à leur surveillance respective. Au vu des liens étroits entre les deux règlements à mettre en œuvre, ainsi que des références croisées entre les articles 5 à 7 du règlement (UE) 2020/852 et les articles 8 et 9 du règlement 2019/2088, il y a lieu de prévoir un régime de sanctions relatif aux deux règlements européens, même si le règlement (UE) 2019/2088 ne l'impose pas explicitement aux Etats membres.

Le détail du régime des sanctions et mesures administratives n'étant pas non plus explicitement prévu par le règlement 2020/852, l'article 20-10 prévoit des sanctions et mesures administratives analogues à celles employées dans les chapitres existants de la loi qu'il est proposé de modifier.

A noter que les deux règlements concernés visent essentiellement à exiger la publication d'informations en matière de durabilité et ne prévoient pas de fourchette concernant le montant d'une éventuelle amende administrative. Ainsi, le projet de loi propose au paragraphe 2, point 3, du nouvel article 20-10, dans le respect du principe de proportionnalité, de limiter l'amende que la CSSF et le CAA peuvent prononcer à un maximum de 250.000 euros. En effet, d'autres lois du secteur financiers auxquelles les acteurs des marchés financiers sont soumis, et notamment la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, prévoient un maximum de 250.000 euros, de sorte qu'il y a lieu de veiller à ce que le maximum de sanction pour l'omission d'une information en matière de durabilité dans un rapport annuel ne dépasse pas celui prévu pour la non-présentation d'un tel rapport.

Le Conseil d'État constate que l'article énumère tout d'abord, en son paragraphe 1^{er}, les comportements qui peuvent être sanctionnés et cela à travers la simple référence aux dispositions pertinentes des deux règlements. Cette liste est complétée par un dispositif sanctionnant le fait d'entraver l'exercice par les autorités compétentes de leurs pouvoirs de surveillance et d'enquête. Le paragraphe 2 reprend ensuite les sanctions qui peuvent être prononcées, le paragraphe 3 énumérant enfin quelques critères que les autorités compétentes prennent en considération lorsqu'elles prononcent une sanction.

Concernant ce dispositif, le Conseil d'État constate tout d'abord que c'est le seul règlement (UE) 2020/852 qui prévoit, en son article 22, l'obligation pour les États membres de fixer « les règles relatives aux mesures et sanctions applicables en cas de violation des articles 5, 6 et 7 ». La disposition en question précise encore que les mesures et sanctions prévues seront effectives, proportionnées et dissuasives. Au vu du fait que le règlement (UE) 2019/2088 comporte, pour les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers, des obligations de publication d'un certain nombre d'informations clairement définies qui servent notamment à protéger les intérêts des investisseurs finaux, il semble logique au Conseil d'État d'assortir ces obligations d'un régime de sanctions. Le Conseil d'État peut dès lors marquer son accord avec le texte du paragraphe 1^{er}.

En ce qui concerne le paragraphe 2 qui définit les sanctions qui peuvent être prononcées, le Conseil d'État constate que le règlement (UE) 2020/852, et a fortiori le règlement 2019/2088, ne prévoient pas de catalogue de sanctions. Le dispositif de sanction prévu par les auteurs du projet de loi est calqué

sur les dispositifs figurant dans les autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 qui est modifiée en l'occurrence.

Le Conseil d'État renvoie ensuite à ses observations formulées au sujet de l'article 20-4, paragraphe 2, concernant l'extension du champ des personnes qui peuvent être visées par les sanctions à « toute autre personne responsable d'une violation ».

Tout comme elle l'a fait à l'article 20-4, la Commission des Finances et du Budget décide, par souci de cohérence, de maintenir cette expression dans le texte.

Pour ce qui est de l'interdiction temporaire d'exercer des fonctions de direction qui figure au paragraphe 2, point 2, et qui peut être prononcée à l'endroit d'un certain nombre de personnes, le Conseil d'État constate la différence de formulation avec la disposition correspondante qui est insérée à l'article 20-4, paragraphe 2, point 3. Le Conseil d'État marque sa préférence pour la formulation reprise de l'article 20-4 qui est plus complète.

Vu que la formulation utilisée au paragraphe 2, point 2 de l'article 20-10 correspond à celle prévue dans les chapitres 1 à 3 de la loi du 16 juillet 2019, la Commission des Finances et du Budget décide, par souci de cohérence, de ne pas modifier le point 2 en question.

Le paragraphe 3 comprend une liste non limitative de circonstances dont les autorités compétentes sont censées tenir compte lorsqu'elles déterminent le type et le niveau des sanctions ou mesures administratives. En fait, les auteurs du projet de loi ont repris la liste de circonstances figurant à l'article 68, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1238, tout en la complétant sur un certain nombre de points. Le Conseil d'État peut s'accommoder de cette façon de faire, vu que les règlements européens couverts par la disposition nationale n'instaurent eux-mêmes pas de dispositif sur ce point. Le Conseil d'État constate enfin que la CSSF et le CAA tiendront compte « de la mesure dans laquelle la violation est intentionnelle ou résulte d'une négligence », ce qui rejoint le point de vue exprimé à plusieurs reprises² par le Conseil d'État lorsqu'il critiquait l'instauration de sanctions pour le seul cas où la violation avait été « sciemment » commise.

Commentaire concernant l'article 20-11

L'article 20-11 nouveau prévoit, à l'instar des articles 4, 9, 14 et 19 de la loi du 16 juillet 2019, la possibilité d'introduire un recours en réformation endéans le délai d'un mois auprès du tribunal administratif contre les décisions prises par la CSSF ou le CAA. A des fins de cohérence, le libellé est analogue à celui employé dans les autres chapitres de la loi du 16 juillet 2019.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 20-5.

Commentaire concernant l'article 20-12

Par souci de cohérence avec les chapitres existants de la loi du 16 juillet 2019 et les lois du secteur financier exigeant l'établissement des documents dans lesquels les informations en matière de durabilité sont à inclure, le paragraphe 1^{er} de l'article 20-12 nouveau prévoit un régime de publication des sanctions et mesures administratives similaire à ceux existant déjà à l'heure actuelle dans le domaine du secteur financier.

Le paragraphe 2 prévoit que la CSSF et le CAA veillent à ce que toute décision publiée conformément à l'article 20-12 demeure disponible sur leur site internet respectif pendant une période de cinq ans après sa publication et que les données à caractère personnel contenues dans les publications ne sont maintenues sur le site internet que pendant une durée maximale de douze mois, par analogie avec ce qui est prévu dans les autres chapitres de la loi du 16 juillet 2019.

Le Conseil d'État note qu'ici encore, ni le règlement (UE) 2019/2088, ni le règlement (UE) 2020/852 ne prévoient un tel régime de publication des décisions.

Le texte proposé correspond, dans sa substance, au texte figurant aux chapitres 1^{er} (article 5), 2 (article 10) et 3 (article 15) de la loi précitée du 16 juillet 2019, texte qui à son tour est calqué sur celui de l'article 149 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif qui a transposé sur ce point l'article 99^{ter} de la directive 2009/65/CE portant coordination des

² Avis du Conseil d'État du 22 janvier 2019 sur le projet de loi relative aux prospectus pour valeurs mobilières [...] (doc. parl. n°7328², p.9) ; avis du Conseil d'État n° 52.290 du 20 février 2018 sur le projet de loi relative aux marchés d'instruments financiers [...] (doc. parl. n° 7157², p.21).

dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

La disposition ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Article 3 (article 2 initial)

Le présent article vise à mettre à jour l'intitulé de citation de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS afin de refléter l'intégration des nouveaux chapitres 4bis et 4ter dans ladite loi.

L'article 3 ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Chapitre 2 et article 4 nouveaux

Par le biais de l'**amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget introduit un nouveau chapitre 2 et un nouvel article 4 dans le projet de loi.

Le nouveau chapitre 2 introduit à la suite du chapitre 1^{er} du projet de loi prend la teneur suivante :

« Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010
concernant les organismes de placement collectif »

Art. 4. Il est introduit à la suite de l'article 163 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, un nouvel article 163-1, libellé comme suit :

« Art. 163-1. Lorsqu'une société d'investissement, ou une société de gestion pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, rédige, fournit, révisé et traduit un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (ci-après, le « règlement (UE) n° 1286/2014 »), la CSSF considère ce document comme satisfaisant aux exigences applicables aux informations clés pour l'investisseur énoncées aux articles 55 et 159 à 163 de la présente loi.

La CSSF n'exige pas d'une société d'investissement, ou d'une société de gestion pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, qu'elle rédige les informations clés pour l'investisseur conformément aux articles 55 et 159 à 163 de la présente loi lorsqu'elle rédige, fournit, révisé et traduit un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014. » ».

La présente modification introduit dans le projet de loi un nouvel article 4 ayant pour objet d'ajouter un nouvel article 163-1 dans la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif (ci-après, la « loi OPC ») aux fins de la transposition de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2021/2261. Il convient de noter que ladite directive a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 20 décembre 2021, et doit être transposée d'ici au 30 juin 2022.

L'ajout du nouvel article 163-1 dans la loi OPC vise ainsi à préciser que le document d'informations clés, établi conformément au règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (ci-après, le « règlement (UE) n° 1286/2014 »), est réputé satisfaire aux exigences en matière d'informations clés pour l'investisseur imposées par les articles 55 et 159 à 163 de la loi OPC. En effet, sans cette précision, il serait nécessaire pour les catégories de parts d'OPCVM commercialisées auprès d'investisseurs de détail de produire à la fois un document contenant les informations clés pour l'investisseur au titre de la directive OPCVM (UCITS-KIID), et un document d'informations clés au titre du règlement (UE) n° 1286/2014 (PRIIPs-KID). Il s'agit ainsi d'éviter que les investisseurs de détail ne reçoivent à compter du 1^{er} janvier 2023 (date de la fin du régime transitoire en vertu duquel les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui fournissent des conseils sur des parts d'OPCVM sont exemptées de l'obligation de fournir un document d'informations clés aux investisseurs de détail (PRIIPs-KID)) potentiellement deux documents d'informations différents pour le même produit.

A noter que pour les catégories de parts destinées aux investisseurs autres que les investisseurs de détail (qui ne tombent pas dans le champ d'application du règlement (UE) n° 1286/2014), les sociétés

d'investissement et les sociétés de gestion doivent continuer à rédiger des informations clés pour l'investisseur conformément aux articles 159 à 163 de la loi OPC (UCITS-KIID), à moins qu'elles ne décident de rédiger un document d'informations clés prévu par le règlement (UE) n° 1286/2014 (PRIIPs-KID) pour ces catégories de parts. Dans ce cas, et conformément au considérant 7 de la directive (UE) 2021/2261, « les autorités compétentes ne devraient pas exiger des sociétés d'investissement et des sociétés de gestion qu'elles fournissent les informations clés pour l'investisseur, et seul le document d'informations clés devrait être fourni à ces investisseurs ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que le dispositif proposé vise principalement à éviter que des investisseurs de détail dans les PRIIP («Packaged Retail Investment and Insurance-based Products») et qui veulent investir dans des parts d'OPCVM ne doivent recevoir, à partir du 1^{er} janvier 2023, deux documents d'information différents pour le même produit, à savoir les informations clés pour l'investisseur et les documents d'informations clés qui couvrent essentiellement les mêmes exigences en matière d'information.

La transposition des dispositions pertinentes de la directive (UE) 2021/2261 étant correctement effectuée, le Conseil d'Etat ne formule pas d'autres observations.

Chapitre 3 et article 5 nouveaux

Par le biais de l'**amendement parlementaire 5**, la Commission des Finances et du Budget introduit un nouveau chapitre 3 et un nouvel article 5 dans le projet de loi.

Le nouveau chapitre 3 introduit à la suite du chapitre 2 du projet de loi prend la teneur suivante :

« Chapitre 3 – Modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance »

Art. 5. A l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, la date du « 31 décembre 2021 » est remplacée par celle du « 31 décembre 2022 ». ».

Le présent ajout d'un nouvel article 5 a pour objet de changer la date figurant à l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (ci-après, la « loi PRIIPs »), du 31 décembre 2021 au 31 décembre 2022, aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/2259, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 20 décembre 2021. En effet, ledit règlement prévoit la prorogation jusqu'au 31 décembre 2022 du régime transitoire en vertu duquel les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui fournissent des conseils sur des parts d'OPCVM ou d'OPCVM non coordonnés proposés aux investisseurs de détail sont, lorsqu'il est fait usage de la faculté prévue à l'article 32, paragraphe 1^{er}, dudit règlement, exemptées de l'obligation de fournir un document d'informations clés aux investisseurs de détail (PRIIPs-KID). La modification apportée à la loi PRIIPs vise ainsi à préciser que les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui vendent ou fournissent des conseils au sujet de parts desdits organismes de placement collectif ou sociétés d'investissement en capital à risque, qui établissent un document contenant les informations clés pour l'investisseur au sens de la partie V, chapitre 21, section C, de la loi OPC (UCITS-KIID), continuent d'être exemptées jusqu'au 31 décembre 2022 des obligations imposées en vertu du règlement (UE) n° 1286/2014.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que le nouvel article 5 qui est introduit dans le projet de loi par l'amendement 5, a pour objet de prolonger le régime transitoire figurant à l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'information clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, régime transitoire qui exempte les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui fournissent des conseils sur les parts d'OPCVM ou d'OPCVM non coordonnés de l'obligation de fournir un document d'informations clés aux investisseurs de détail jusqu'au 31 décembre 2022.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations.

Chapitre 3 et article 6 nouveaux

Par le biais de l'**amendement parlementaire 6**, la Commission des Finances et du Budget introduit un nouveau chapitre 4 et un nouvel article 6 dans le projet de loi.

Ainsi, il est introduit à la suite du chapitre 3 du projet de loi un nouveau chapitre 4, qui prend la teneur suivante :

« Chapitre 4 – Dispositions finales

Art. 6. L'article 5 s'applique à partir du 1^{er} janvier 2022.

L'article 4 s'applique à partir du 1^{er} janvier 2023. ».

L'alinéa 1^{er} de l'amendement vise à veiller à ce que la modification opérée par l'article 5 prenne effet au 1^{er} janvier 2022. En effet, étant donné que la prolongation du délai transitoire a vocation à prendre la relève dès le 1^{er} janvier 2022 et ce jusqu'au 31 décembre 2022 et que le règlement 2021/2259 n'a été publié que le 20 décembre 2021, une certaine rétroactivité est nécessaire afin d'assurer la continuité et la sécurité juridique pour les administrés.

L'alinéa 2 quant à lui vise à transposer l'article 2 de la directive (UE) 2021/2261, afin de fixer la date d'application du nouvel article 4 au 1^{er} janvier 2023, conformément à la date d'application prévue par l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la directive (UE) 2021/2261. Il s'agit de préciser qu'à partir du 1^{er} janvier 2023, les sociétés d'investissement ou, les sociétés de gestion pour chaque fonds commun de placement qu'elles gèrent, ne sont plus tenues de rédiger les informations clés pour l'investisseur conformément aux articles 55 et 159 à 163 de la loi OPC (UCITS-KIID) lorsqu'elles rédigent, fournissent, révisent et traduisent un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014 (PRIIPs-KID).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que l'application de l'article 5 à partir du 1^{er} janvier 2022 confère une certaine rétroactivité au dispositif proposé qui, d'après la motivation de l'amendement, « est nécessaire afin d'assurer la continuité et la sécurité juridique pour les administrés ». Le Conseil d'Etat note que le règlement (UE) 2021/2259, qui étend la durée de la phase transitoire définie à l'article 5, n'a été publié que le 20 décembre 2021 et que la prolongation de la phase transitoire, qui a expiré au 31 décembre 2021, jusqu'au 31 décembre 2022 est censée se faire sans rupture dans le temps afin d'assurer la continuité et le bon fonctionnement du dispositif qui permet à certaines entités qui fournissent des conseils sur les parts d'OPCVM ou d'OPCVM non coordonnés d'être exemptées de l'obligation de fournir certains documents d'information aux investisseurs de détail.

D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée »³.

Le Conseil d'Etat peut dès lors marquer son accord quant à la rétroactivité proposée.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat signale que l'article 6, tel qu'amendé, est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 6.** L'article 5 produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2022.

L'article 4 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023. »

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

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7774 dans la teneur qui suit :

*

³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, N° 72 du 28 janvier 2021.

PROJET DE LOI

portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance ;
- 3° la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS ;
en vue de la transposition de la directive (UE) 2021/2261 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant la directive 2009/65/CE en ce qui concerne l'utilisation de documents d'informations clés par les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), et de la mise en œuvre :
 - 1° du règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) ;
 - 2° du règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers ;
 - 3° du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ;
 - 4° du règlement (UE) 2021/557 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2021 modifiant le règlement (UE) 2017/2402 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, afin de favoriser la reprise après la crise liée à la COVID-19 ;
 - 5° du règlement (UE) 2021/2259 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 modifiant le règlement (UE) n° 1286/2014 en vue de proroger le régime transitoire appliqué aux sociétés de gestion, aux sociétés d'investissement et aux personnes qui fournissent des conseils au sujet des parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et d'OPCVM non coordonnés ou qui vendent ces parts

Chapitre 1^{er} – Modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS

Art. 1^{er}. L'article 18 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1^{er}, point 5, les mots « ou aux articles 26*bis* à 26*sexies* » sont insérés entre les mots « aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » et les mots « du règlement (UE) 2017/2402 »;
- 2° Au paragraphe 3, les mots « ou aux articles 26*bis* à 26*sexies* » sont insérés entre les mots « prévues aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » et les mots « dudit règlement dans le cas d'une violation ».

Art. 2. Après le chapitre 4 de la même loi, sont introduits deux nouveaux chapitres 4*bis* et 4*ter* libellés comme suit :

« Chapitre 4bis – Mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1238
du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un
produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) »

Art. 20-1. Définitions

Les termes utilisés dans le présent chapitre ont la signification qui leur est attribuée par le règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP), ci-après le « règlement (UE) 2019/1238 ».

Art. 20-2. Autorité compétente au Luxembourg

(1) La CSSF est l'autorité compétente chargée de veiller à l'application du présent chapitre et du règlement (UE) 2019/1238 par les fournisseurs et distributeurs de PEPP qui relèvent de la surveillance de la CSSF.

La CSSF est l'autorité compétente de l'État membre d'accueil pour les fournisseurs et distributeurs de PEPP établis dans un autre Etat membre qui fournissent ou distribuent des produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle, ci-après « PEPP », au Luxembourg, et qui, s'ils étaient établis au Luxembourg, relèveraient de la surveillance de la CSSF.

(2) Le CAA est l'autorité compétente chargée de veiller à l'application du présent chapitre et du règlement (UE) 2019/1238 par les fournisseurs et distributeurs de PEPP qui relèvent de la surveillance du CAA.

Le CAA est l'autorité compétente de l'État membre d'accueil pour les fournisseurs et distributeurs de PEPP établis dans un autre Etat membre qui fournissent ou distribuent des PEPP au Luxembourg, et qui, s'ils étaient établis au Luxembourg, relèveraient de la surveillance du CAA.

(3) La CSSF est l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour la fourniture ou la distribution de PEPP au Luxembourg par des institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, visées à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2019/1238.

Art. 20-3. Pouvoirs de la CSSF et du CAA

(1) Aux fins de l'application du présent chapitre, du règlement (UE) 2019/1238 et des mesures prises pour leur exécution, la CSSF et le CAA sont investis des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de leurs fonctions dans les limites définies par ledit règlement.

(2) Les pouvoirs de la CSSF et du CAA sont les suivants :

1. accéder à tout document et à toute donnée, sous quelque forme que ce soit, et en recevoir ou en prendre une copie ;
2. exiger du fournisseur de PEPP ou du distributeur de PEPP qu'il fournisse des informations sans délai ;
3. exiger des informations auprès de toute personne liée à l'activité du fournisseur de PEPP, et de toute personne liée à l'activité du distributeur de PEPP ;
4. procéder à des inspections sur place auprès des personnes soumises à leur surveillance respective ;
5. prendre les mesures appropriées pour faire en sorte qu'un fournisseur de PEPP ou un distributeur de PEPP continue de se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2019/1238 et des mesures prises pour son exécution ;
6. enjoindre à un fournisseur de PEPP ou à un distributeur de PEPP de se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2019/1238 et des mesures prises pour son exécution et de s'abstenir de répéter tout comportement qui constitue une violation desdites dispositions ;
7. transmettre des informations au procureur d'État en vue de poursuites pénales.

Art. 20-4. Sanctions administratives

(1) La CSSF et le CAA ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives et autres mesures administratives visées au paragraphe 2 :

1. en cas de violation de l'article 4, de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de l'article 6, paragraphe 1^{er}, paragraphe 2 et paragraphe 6, alinéa 2, de l'article 7, paragraphe 3, de l'article 8, paragraphe 5, de l'article 9, de l'article 14, de l'article 15, paragraphes 1^{er} et 5, de l'article 18, de l'article 19,

- de l'article 20, paragraphes 1^{er} et 4, de l'article 21, paragraphes 1^{er}, 2 et 6, de l'article 22, de l'article 23, paragraphe 1^{er}, de l'article 24, de l'article 25, paragraphe 1^{er}, de l'article 26, de l'article 27, de l'article 28, paragraphes 1^{er} à 4, de l'article 29, de l'article 30, paragraphe 1^{er}, de l'article 33, paragraphes 1^{er} et 2, de l'article 34, de l'article 35, de l'article 36, paragraphe 1^{er}, de l'article 37, paragraphe 1^{er}, de l'article 38, de l'article 39, de l'article 40, paragraphes 1^{er}, 3 et 4, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, paragraphe 6 et paragraphe 8, de l'article 41, paragraphe 1^{er}, de l'article 42, paragraphes 2 et 3, de l'article 44, de l'article 45, paragraphes 1^{er} et 2, de l'article 46, paragraphe 1^{er}, de l'article 48, paragraphe 1^{er}, de l'article 49, paragraphe 3, de l'article 50, paragraphes 1^{er} à 5, de l'article 52, de l'article 53, de l'article 54, paragraphes 3 et 4, de l'article 55, paragraphe 1^{er}, de l'article 56, de l'article 59 et de l'article 60 du règlement (UE) 2019/1238 ;
2. contre toute personne qui fournit ou distribue des produits portant l'appellation « produit pan-européen d'épargne-retraite individuelle » ou « PEPP » sans avoir satisfait à l'exigence d'enregistrement ;
 3. contre un dépositaire qui ne s'est pas acquitté de ses missions de supervision au titre de l'article 48 du règlement (UE) 2019/1238 ;
 4. contre ceux qui font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs de surveillance et d'enquête, qui ne donnent pas suite à leurs injonctions prononcées en vertu de l'article 20-3, paragraphe 2, points 5 et 6, ou qui leur auront sciemment donné des informations inexacts ou incomplètes suite à des demandes basées sur l'article 20-3, paragraphe 2, points 1 à 4.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, la CSSF et le CAA peuvent prononcer, dans les limites de leurs compétences respectives, contre les personnes soumises à leur surveillance respective, contre les membres de leur organe de direction et contre toute autre personne responsable d'une violation :

1. une déclaration publique qui précise l'identité de la personne physique ou morale et la nature de la violation ;
2. une injonction ordonnant à la personne physique ou morale de mettre un terme au comportement en cause et lui interdisant de le réitérer ;
3. une interdiction temporaire d'exercer des fonctions de direction au sein d'une personne morale soumise à leur surveillance, imposée à tout membre de son organe de direction, de surveillance ou d'administration qui est tenu pour responsable, ou à toute autre personne physique qui est tenue pour responsable ;
4. dans le cas d'une personne morale, des amendes administratives d'un montant maximal de 5 000 000 euros ;
5. dans le cas d'une personne morale, les amendes administratives maximales visées au point 4 peuvent atteindre jusqu'à 10 pour cent du chiffre d'affaires annuel total selon les derniers comptes disponibles approuvés par l'organe de direction, de surveillance ou d'administration. Lorsque la personne morale est une entreprise mère ou une filiale d'une entreprise mère qui est tenue d'établir des comptes consolidés conformément à la directive 2013/34/UE, le chiffre d'affaires annuel total à prendre en considération est le chiffre d'affaires annuel total, tel qu'il ressort des derniers comptes consolidés disponibles approuvés par l'organe de direction de l'entreprise mère ultime ;
6. dans le cas d'une personne physique, des amendes administratives d'un montant maximal de 700 000 euros ;
7. des amendes administratives d'un montant maximal de deux fois l'avantage retiré de la violation ou les pertes qu'elle a permis d'éviter, si celui-ci peut être déterminé, même si ce montant dépasse les montants maximaux prévus respectivement aux points 4, 5 ou 6.

Les sanctions administratives et autres mesures administratives sont effectives, proportionnées et dissuasives. Lorsque la CSSF ou le CAA déterminent le type de sanctions administratives ou autres mesures administratives et le niveau des amendes administratives, ils tiennent compte de toutes les circonstances prévues à l'article 68, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1238.

Art. 20-5. Droit de recours

Les décisions prises par la CSSF ou le CAA en vertu du présent chapitre ou du règlement (UE) 2019/1238 peuvent être déférées dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Art. 20-6. Publication des décisions

(1) La CSSF et le CAA publient sur leur site internet respectif, conformément aux modalités prévues à l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238, les décisions imposant une sanction ou mesure administrative prononcée en raison d'une violation visée à l'article 20-4, paragraphe 1^{er}, points 1 à 3, sans retard injustifié après que la personne faisant l'objet de cette décision en a été informée.

(2) La CSSF et le CAA veillent à ce que toute décision publiée conformément au présent article et à l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238 demeure disponible sur leur site internet respectif pendant une période de cinq ans après sa publication.

Les données à caractère personnel des personnes physiques contenues dans les publications visées à l'alinéa 1^{er} ne sont maintenues sur leur site internet que pendant une durée maximale de douze mois.

Chapitre 4^{ter} – Mise en œuvre du règlement (UE) 2019/2088 du
Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la
publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur
des services financiers et du règlement (UE) 2020/852 du Parlement
européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un
cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le
règlement (UE) 2019/2088

Art. 20-7. Définitions

Les termes utilisés dans le présent chapitre ont la signification qui leur est attribuée par le règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers, dénommé ci-après « règlement (UE) 2019/2088 » ou le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, dénommé ci-après « règlement (UE) 2020/852 ».

Art. 20-8. Autorité compétente au Luxembourg

(1) La CSSF est l'autorité compétente chargée de veiller à l'application du présent chapitre, du règlement (UE) 2019/2088 et du règlement (UE) 2020/852, par les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers qui relèvent de sa surveillance.

(2) Le CAA est l'autorité compétente chargée de veiller à l'application du présent chapitre, du règlement (UE) 2019/2088 et du règlement (UE) 2020/852, par les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers qui relèvent de sa surveillance.

Art. 20-9. Pouvoirs de la CSSF et du CAA

(1) Aux fins de l'application du présent chapitre, du règlement (UE) 2019/2088 et du règlement (UE) 2020/852 et des mesures prises pour leur exécution, la CSSF et le CAA sont investis des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de leurs fonctions dans les limites définies par lesdits règlements.

(2) Les pouvoirs de la CSSF et du CAA sont les suivants :

1. accéder à tout document et à toute donnée, sous quelque forme que ce soit, et en recevoir ou en prendre une copie ;
2. exiger d'un acteur des marchés financiers ou d'un conseiller financier qu'il fournisse des informations sans délai ;
3. exiger des informations auprès de toute personne liée à l'activité d'un acteur des marchés financiers ou d'un conseiller financier ;
4. procéder à des inspections sur place auprès des personnes soumises à leur surveillance respective ;
5. prendre les mesures appropriées pour faire en sorte qu'un acteur des marchés financiers ou un conseiller financier continue de se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2019/2088, du règlement (UE) 2020/852 et des mesures prises pour leur exécution ;

6. enjoindre à un acteur des marchés financiers ou à un conseiller financier de se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2019/2088, du règlement (UE) 2020/852 et des mesures prises pour leur exécution et de s'abstenir de répéter tout comportement qui constitue une violation desdites dispositions ;
7. enjoindre à un acteur des marchés financiers ou à un conseiller financier de publier des informations à publier conformément au règlement (UE) 2019/2088 et au règlement (UE) 2020/852 sur leur site internet, dans les informations précontractuelles ou dans les rapports périodiques, ou de modifier ou de supprimer des informations fausses ou trompeuses publiées afin de rendre celles-ci conformes aux critères posés par les règlements (UE) 2019/2088 et (UE) 2020/852 et les mesures prises pour leur exécution, et d'exiger la publication d'un communiqué rectificatif ;
8. transmettre des informations au procureur d'État en vue de poursuites pénales ;
9. donner instruction à des réviseurs d'entreprises agréés ou des experts d'effectuer des vérifications ou des enquêtes.

Art. 20-10. Sanctions administratives

(1) La CSSF et le CAA ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives et autres mesures administratives visées au paragraphe 2 :

1. en cas de violation de l'article 3, de l'article 4, paragraphes 1^{er} à 5, de l'article 5, de l'article 6, de l'article 7, de l'article 8, paragraphes 1^{er} à 2*bis*, de l'article 9, paragraphes 1^{er} à 4*bis*, de l'article 10, paragraphe 1^{er}, de l'article 11, paragraphes 1^{er} 1^{er} à 3, de l'article 12 et de l'article 13, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2019/2088 ;
2. en cas de violation de l'article 5, de l'article 6 et de l'article 7 du règlement (UE) 2020/852 ;
3. contre ceux qui font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs de surveillance et d'enquête, qui ne donnent pas suite à leurs injonctions prononcées en vertu de l'article 20-9, paragraphe 2, points 6 et 7, ou qui leur auront sciemment donné des informations inexactes ou incomplètes suite à des demandes basées sur l'article 20-9, paragraphe 2, points 1 à 4.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, la CSSF et le CAA peuvent prononcer, dans les limites de leurs compétences respectives, contre les personnes soumises à leur surveillance respective, contre les membres de leur organe de direction et contre toute autre personne responsable d'une violation :

1. une déclaration publique précisant l'identité de la personne responsable et la nature de la violation ;
2. l'interdiction temporaire pour une personne exerçant des fonctions de direction ou pour toute personne physique à laquelle incombe la responsabilité d'une telle violation d'exercer des fonctions de direction ;
3. une amende administrative d'un montant de 250 à 250 000 euros.

Les sanctions administratives et autres mesures administratives sont effectives, proportionnées et dissuasives.

(3) La CSSF et le CAA lorsqu'ils déterminent le type et le niveau des sanctions ou mesures administratives, tiennent compte de la mesure dans laquelle la violation est intentionnelle ou résulte d'une négligence, ainsi que de toutes les autres circonstances pertinentes, et notamment, le cas échéant :

1. de la matérialité, de la gravité et de la durée de la violation ;
2. du degré de responsabilité de la personne physique ou morale responsable de la violation ;
3. de l'assise financière de la personne physique ou morale responsable de la violation ;
4. de l'importance des gains obtenus ou des pertes évitées par la personne physique ou morale responsable de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
5. des pertes subies par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
6. du degré de coopération de la personne physique ou morale responsable de la violation avec la CSSF ou le CAA, sans préjudice de la nécessité de veiller à la restitution des gains obtenus ou des pertes évitées par cette personne ;

7. des violations antérieures commises par la personne physique ou morale responsable de la violation ;
8. des mesures prises par la personne responsable de la violation pour éviter sa répétition.

Art. 20-11. Droit de recours

Les décisions prises par la CSSF ou le CAA en vertu du présent chapitre, du règlement (UE) 2019/2088 ou du règlement (UE) 2020/852 peuvent être déférées dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Art. 20-12. Publication des décisions

(1) La CSSF et le CAA publient sur leur site internet respectif les décisions n'ayant fait l'objet d'aucun recours et imposant une sanction ou mesure administrative prononcée en raison d'une violation visée à l'article 20-10, paragraphe 1^{er}, points 1 et 2, sans retard injustifié après que la personne faisant l'objet de cette décision en a été informée. La publication contient au moins des informations sur le type et la nature de la violation et sur l'identité des personnes responsables. Cette obligation ne s'applique pas aux décisions imposant des mesures dans le cadre d'une enquête.

Cependant, si la publication de l'identité des personnes morales ou des données à caractère personnel des personnes physiques est jugée disproportionnée par la CSSF ou le CAA à l'issue d'une évaluation au cas par cas menée sur la proportionnalité de la publication de telles données ou si une telle publication compromet la stabilité des marchés financiers ou une enquête en cours, la CSSF et le CAA :

1. retardent la publication de la décision imposant la sanction ou mesure jusqu'au moment où les motifs de la non-publication cessent d'exister ;
2. publient la décision imposant la sanction ou la mesure de manière anonyme, en conformité avec la législation applicable, si une telle publication anonyme garantit une réelle protection des données à caractère personnel en cause ; ou
3. ne publient pas la décision imposant une sanction ou une mesure, lorsque les options envisagées aux points 1 et 2 sont jugées insuffisantes :
 - a) pour éviter que la stabilité des marchés financiers ne soit compromise ; ou
 - b) pour garantir la proportionnalité de la publication de ces décisions, lorsque les mesures concernées sont jugées mineures.

Au cas où la CSSF ou le CAA décide de publier une sanction ou une mesure de manière anonyme, la publication des données pertinentes peut être différée pendant une période raisonnable s'il est prévu que, au cours de cette période, les motifs de la publication anonyme cesseront d'exister.

(2) La CSSF et le CAA veillent à ce que toute décision publiée conformément au présent article demeure disponible sur leur site internet respectif pendant une période de cinq ans après sa publication.

Les données à caractère personnel des personnes physiques contenues dans les publications visées à l'alinéa 1^{er} ne sont maintenues sur leur site internet que pendant une durée maximale de douze mois. ».

Art. 3. A l'article 25 de la même loi, les mots « et Titrisation STS » sont remplacés par les mots « , Titrisation STS, PEPP et finance durable ».

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif

Art. 4. Il est introduit à la suite de l'article 163 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, un nouvel article 163-1, libellé comme suit :

« Art. 163-1. Lorsqu'une société d'investissement, ou une société de gestion pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, rédige, fournit, révisé et traduit un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés

sur l'assurance (ci-après, le « règlement (UE) n° 1286/2014 »), la CSSF considère ce document comme satisfaisant aux exigences applicables aux informations clés pour l'investisseur énoncées aux articles 55 et 159 à 163 de la présente loi.

La CSSF n'exige pas d'une société d'investissement, ou d'une société de gestion pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, qu'elle rédige les informations clés pour l'investisseur conformément aux articles 55 et 159 à 163 de la présente loi lorsqu'elle rédige, fournit, révisé et traduit un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014. ».

Chapitre 3 – Modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance

Art. 5. A l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, la date du « 31 décembre 2021 » est remplacée par celle du « 31 décembre 2022 ».

Chapitre 4 – Dispositions finales

Art. 6. L'article 5 produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2022.

L'article 4 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Luxembourg, le 31 janvier 2021

Le Président-Rapporteur,
André BAULER