

N°8055
CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

Projet de loi portant :

1° modification de :

- a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
- b) la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;
- c) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers;

2° mise en œuvre du règlement (UE) 2022/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués, et modifiant les règlements (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 909/2014 et la directive 2014/65/UE

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET
(20.02.2023)

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

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8055 a été déposé par la Ministre des Finances le 27 juillet 2022.

La Commission des Finances et du Budget s'est réunie en date du 19 septembre 2022 pour désigner Monsieur André Bauler rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la Commission des Finances et du Budget au cours de la même réunion.

L'avis de la Chambre de Commerce a été transmis à la Chambre des Députés le 20 octobre 2022.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 24 janvier 2023.

La Commission des Finances et du Budget a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 20 février 2023. Le projet de rapport a été adopté au cours de la même réunion.

2. Objet du projet de loi

La loi en projet sous rubrique a pour objet principal la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués, et modifiant les règlements (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 909/2014 et la directive 2014/65/UE (ci-après « règlement (UE) 2022/858 »). Par ailleurs, il apporte une clarification utile à la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière visant à reconnaître explicitement la possibilité de recourir à la technologie des registres distribués (DLT) en matière de garanties financières.

Considérations générales

Le règlement (UE) 2022/858 introduit un régime pilote qui permet aux autorités compétentes nationales d'exempter temporairement les infrastructures de marché DLT de certaines exigences imposées par la législation existante aux infrastructures de marché traditionnelles. Le régime pilote est ainsi conçu pour éviter que ces exigences n'empêchent les exploitants de telles infrastructures de concevoir des solutions pour la négociation et le règlement des transactions sur des crypto-actifs assimilés à des instruments financiers, sans pour autant affaiblir les exigences et les garanties existantes qui s'appliquent aux infrastructures de marché traditionnelles. Dans ce contexte, le règlement (UE) 2022/858 modifie la définition d'instruments financiers figurant dans la directive 2014/65/UE¹ afin d'inclure les instruments financiers émis au moyen de la technologie des registres distribués. Cette modification implique l'adaptation par la loi en projet de la définition de la notion d'instruments financiers dans les deux lois qui ont contribué à la transposition de la directive précitée, à savoir les lois modifiées du 5 avril 1993 relative au secteur financier et du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers.

De surcroît, la loi en projet apporte une modification ciblée à la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière afin de reconnaître explicitement la possibilité de recourir à la technologie DLT en matière de garanties financières. La clarification opérée s'inscrit dès lors dans la continuité des lois du 1^{er} mars 2019 et du 22 janvier 2021 relatives à la technologie blockchain (dites « lois Blockchain I et II ») et vise à permettre aux acteurs concernés de saisir, en toute sécurité juridique, les opportunités offertes par les technologies innovantes, telles que la technologie DLT.

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

3. Les avis

Le Conseil d'État a émis son avis en date du 24 janvier 2023. Concernant la modification ciblée apportée par l'article 2 du projet de loi à l'article 1^{er}, point 8, de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière, le Conseil d'État note que les auteurs de la loi en projet adoptent une approche prudente dans l'attente de développements futurs de la législation européenne à ce sujet. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis n°60.310 du 4 décembre 2020

¹ directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (ci-après « directive 2014/65/UE »)

dans lequel il s'était dit en mesure d'approuver cette approche, tout en estimant que le développement d'un cadre plus général s'impose. Le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'autres remarques par rapport aux dispositions de la loi en projet.

La Chambre de commerce a émis son avis le 20 octobre 2022. Elle accueille favorablement les dispositions du projet de loi en retenant qu'elles vont dans le sens d'une amélioration de la compétitivité et de l'attractivité du droit luxembourgeois en matière de digitalisation et d'utilisation de la nouvelle technologie des registres distribués.

Concernant les articles 1^{er} et 3 du projet de loi qui mettent en œuvre le règlement (UE) 2022/858, la Chambre de commerce est d'avis que le champ d'application ne devrait pas se borner aux seuls instruments financiers émis au moyen de la technologie des registres distribués, mais devrait aussi inclure ceux représentés grâce à cette technologie.

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

4. Commentaire des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi vise à transposer en droit luxembourgeois, ensemble avec l'article 3, la modification opérée par l'article 18, point 1, du règlement (UE) 2022/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués, et modifiant les règlements (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 909/2014 et la directive 2014/65/UE (ci-après, le « règlement (UE) 2022/858 ») à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 15, de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE.

L'article 1^{er} clarifie ainsi que la définition d'« instruments financiers » visée à l'article 1^{er}, point 19, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier inclut également les instruments financiers émis au moyen de la technologie des registres distribués. Il est encore clarifié, à des fins de sécurité juridique, que la notion de technologie des registres distribués à laquelle il est référé doit être entendue comme la technologie des registres distribués telle que définie à l'article 2, point 1, du règlement (UE) 2022/858.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à cet égard.

Article 2

L'article 2 du projet de loi apporte une modification ciblée à l'article 1^{er}, point 8, de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière visant à clarifier que la notion d'instruments financiers transmissibles par inscription en compte inclut également les instruments financiers enregistrés ou existants dans des comptes-titres tenus au sein ou par le biais de dispositifs d'enregistrement électroniques sécurisés, y compris les registres ou bases de données électroniques distribués. Ainsi, toute référence, dans le dispositif de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière, aux instruments financiers transmissibles par inscription en compte inclut, le cas échéant, les instruments financiers enregistrés ou existants dans des comptes-titres tenus au sein ou par le biais de dispositifs d'enregistrement électroniques sécurisés, y compris les registres ou bases de données électroniques distribués.

La clarification opérée s'inscrit dans la continuité de l'article 18*bis*, paragraphe 2, de la loi modifiée du 1^{er} août 2001 concernant la circulation de titres qui dispose que ni la validité ni l'opposabilité de sûretés ou garanties constituées conformément aux dispositions de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ne sont affectées par la tenue de comptes-titres au sein d'un tel dispositif d'enregistrement électronique sécurisé ou par l'inscription de titres dans les comptes-titres par le biais d'un tel dispositif d'enregistrement électronique sécurisé. Elle vise ainsi à mettre les acteurs concernés en mesure de recourir, en toute sécurité juridique, à la technologie des registres électroniques distribués en matière de garanties financières.

Le texte prend par ailleurs le soin de veiller, en se référant aux dispositifs d'enregistrement électroniques sécurisés, à une neutralité technologique au regard des différentes technologies susceptibles d'être utilisées, à l'instar des libellés utilisés dans les lois du 1^{er} mars 2019 et du 22 janvier 2021 relatives à la technologie Blockchain.

Le Conseil d'Etat constate que la précision insérée par l'article 2 du projet de loi reprend également la formulation telle qu'insérée à l'article 1^{er}, point 1*bis*), de la loi modifiée du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés, par l'article 1^{er} de la loi du 22 janvier 2021 portant modification : 1° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 2° de la loi du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés (loi dite « Blockchain II » selon l'exposé des motifs). Il rappelle qu'à l'occasion de la modification de la loi précitée du 6 avril 2013 il s'était dit en mesure dans son avis du 4 décembre 2020 d'« approuver, en l'occurrence et dans son principe, l'approche prudente des auteurs du projet de loi »². Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont décidé de continuer sur la voie de cette approche prudente dans l'attente des développements futurs de la législation européenne à ce sujet.

Le Conseil d'Etat rappelle cependant qu'il avait également estimé dans l'avis précité du 4 décembre 2020 que, « même dans la perspective limitée adoptée par les auteurs du projet de loi, le développement d'un cadre plus général réglant non seulement certaines modalités techniques du fonctionnement des dispositifs discutés, mais couvrant également l'ensemble de leurs implications juridiques, s'impose »³. Il estime que cette observation garde toute sa valeur.

La Commission des Finances et du Budget note que l'approche retenue s'inscrit dans la continuité de celle adoptée dans le cadre des lois du 1^{er} mars 2019 et du 22 janvier 2021 relatives à la technologie « Blockchain ».

Cette approche vise à apporter des ajustements ponctuels et limités au cadre légal existant afin de permettre aux acteurs concernés de saisir, en toute sécurité juridique, les opportunités offertes par les nouvelles technologies. L'établissement d'un cadre légal complet et rigide à ce stade pour régir l'utilisation de la technologie des bases de données électroniques distribuées risquerait de freiner l'innovation dans l'attente de règles européennes et internationales en la matière. L'approche progressive et ciblée est, au contraire, le fruit d'un choix conscient visant à tenir compte des évolutions technologiques et des réalités économiques, sans pour autant proscrire l'utilisation des nouvelles technologies dans des domaines spécifiques. La disposition en question renforce ainsi le rayonnement et l'attractivité de la législation luxembourgeoise en matière de garanties financières.

Article 3

² Avis du Conseil d'État n°60.310 du 4 décembre 2020 sur le projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 2° de la loi du 6 avril 2013 relative aux titres dématérialisés (doc. parl. n°7637², p.3).

³ Avis du Conseil d'État n°60.310 du 4 décembre 2020, précité (doc. parl. n°7637², p.3).

L'article 3 du projet de loi est le pendant de l'article 1^{er} et modifie l'article 1^{er}, point 26, de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers afin de préciser expressément que la définition d'« instruments financiers » y visée inclut le cas où ces instruments financiers sont émis au moyen de la technologie des registres distribués telle que définie à l'article 2, point 1, du règlement (UE) 2022/858. Il est renvoyé pour le surplus au commentaire de l'article 1^{er}.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observations à cet égard.

Article 4

L'article 4 du projet de loi vise à fixer la date d'application des articles 1^{er} et 3 au 23 mars 2023, conformément à l'article 18, point 2, du règlement (UE) 2022/858.

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'écrire « Les articles 1^{er} et 3 entrent en vigueur le 23 mars 2023. ».

La Commission des Finances et du Budget modifie le texte dans ce sens.

5. Texte proposé 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°8055 dans la teneur qui suit :

Projet de loi portant :

1° modification de :

- a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
- b) la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;**
- c) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers;**

2° mise en œuvre du règlement (UE) 2022/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués, et modifiant les règlements (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 909/2014 et la directive 2014/65/UE

Art. 1^{er}. A l'article 1^{er}, point 19, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, les mots « , y compris lorsque de tels instruments sont émis au moyen de la technologie des registres distribués, telle que définie à l'article 2, point 1, du règlement (UE) 2022/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués, et modifiant les règlements (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 909/2014 et la directive 2014/65/UE » sont ajoutés après les mots « section B de l'annexe II ».

Art. 2. A l'article 1^{er}, point 8, de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière, les mots « , y inclus les comptes-titres tenus au sein ou par le biais de dispositifs d'enregistrement électroniques sécurisés, y compris les registres ou bases de données électroniques distribués, » sont insérés entre les mots « inscription en compte » et les mots « ou tradition ».

Art. 3. A l'article 1^{er}, point 26, de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers, la phrase introductive est complétée par les mots « les instruments

financiers suivants, y compris lorsqu'ils sont émis au moyen de la technologie des registres distribués, telle que définie à l'article 2, point 1, du règlement (UE) 2022/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués, et modifiant les règlements (UE) n° 600/2014 et (UE) n° 909/2014 et la directive 2014/65/UE : ».

Art. 4. Les articles 1^{er} et 3 entrent en vigueur le 23 mars 2023.

*

Luxembourg, le 20 février 2023

Le Président-Rapporteur,
André Bauler