

N° 8289³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**relative à l'émission de titres de créance
par la Commission européenne dans le cadre
de la stratégie de financement diversifiée**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES

(8.12.2023)

La Commission se compose de : Mme Diane ADEHM, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Maurice BAUER, André BAULER, Mmes Taina BOFFERDING, Corinne CAHEN, MM. Sven CLEMENT, Franz FAYOT, Patrick GOLDSCHMIDT, Fred KEUP, Mme Paulette LENERT, MM. Laurent MOSAR, Marc SPAUTZ, Mme Sam TANSON et Michel WOLTER, Membres

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi 8289 a été déposé par la Ministre des Finances le 4 août 2023.

L'avis de la Chambre de commerce date du 15 septembre 2023.

Le Conseil d'État a émis son avis le 10 octobre 2023.

Lors de la réunion de la Commission des Finances du 30 novembre 2023, Madame Diane Adehm a été désignée rapporteur du projet de loi et le projet de loi a été présenté aux membres de la commission. L'avis du Conseil d'État a été examiné au cours de la même réunion.

L'adoption du projet de rapport a eu lieu le 8 décembre 2023.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de clarifier les conditions et modalités de l'émission par la Commission européenne de titres de créance de l'Union européenne ou la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée et soumis au droit luxembourgeois, sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

Il vise ainsi à soutenir la Commission dans sa quête de rendre plus efficace les opérations d'emprunts et de gestion de la dette dans le cadre du financement des programmes et instruments de l'UE et de l'Euratom. Le texte du présent projet de loi est étroitement inspiré du texte de l'article 2 de la loi du 21 juillet 2021 portant approbation de l'Accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles les 27 janvier et 8 février 2021, qui a clarifié de manière similaire que les titres de créance créés par le mécanisme de stabilité européen qui sont soumis au droit luxembourgeois peuvent valablement être émis sans contrepartie.

Le projet contribue ainsi également à consolider le rôle du droit luxembourgeois dans l'émission de titres de créance européens et donc à renforcer le rayonnement du Luxembourg en tant que place financière et siège des institutions européennes.

*

3. LES AVIS

3.1. Avis de la Chambre de commerce

Dans son avis, la Chambre de commerce salue l'adaptation du droit luxembourgeois aux besoins spécifiques de sécurité juridique exprimés par la Commission européenne afin d'apporter les précisions nécessaires à une utilisation des titres de créance comme des actifs permettant à la Commission de se financer ou d'optimiser la gestion de sa dette. La Chambre de commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi.

3.2. Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observations quant au fond du présent projet de loi.

*

4. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Cet article vise à clarifier les conditions et modalités de l'émission de titres de créance soumis au droit luxembourgeois par la Commission européenne sans remise à un tiers et sans contrepartie au moment de leur création.

La disposition tend à assurer que la Commission bénéficie, sous le droit luxembourgeois, de la sécurité juridique requise afin de pouvoir détenir ses propres obligations dès le moment de leur création ; ceci dans le but de permettre à la Commission, dans le cadre de la mise en œuvre de la « stratégie de financement diversifiée » telle que visée à l'article 220 *bis* du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, tel que modifié, de pouvoir effectuer des opérations de gestion de la dette qui peuvent impliquer l'engagement d'opérations garanties ou non garanties sur le marché monétaire avec des organismes de gestion de la dette des États membres, des institutions supranationales, des organismes nationaux du secteur public, des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ayant une qualité de crédit appropriée et des contreparties centrales, en ce compris, notamment, des opérations de pension ou de prise en pension, les opérations d'achat-revente ou de vente-rachat, lorsque cela est nécessaire pour garantir une meilleure gestion des risques de taux d'intérêt et des autres risques financiers découlant de la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée (article 7, paragraphe 2, de la décision d'exécution (UE, Euratom) 2022/2544 de la Commission du 19 décembre 2022 établissant les modalités d'administration et de réalisation des opérations d'emprunt et de gestion de la dette de l'UE dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée et des opérations de prêt connexes).

La disposition s'inscrit dans la logique de l'article 1300, paragraphe 2, du code civil. En vertu de cet article, une confusion par réunion des qualités de créancier et de débiteur dans la même personne, qui normalement éteint la créance, est traitée différemment si cette créance est représentée par un titre. Dans ce cas, les droits afférents au titre sont suspendus tant que le débiteur possède le titre, suspension qui prend fin si le titre est transféré à un tiers. La disposition de la loi en projet suit la même logique et l'applique au moment de la création du titre. Le titre et la créance qu'il représente existent valablement dès sa création. Le titre est conservé par l'émetteur (l'Union européenne ou la Communauté européenne de l'énergie atomique) et les droits y afférents sont suspendus jusqu'au moment soit de son annulation, soit de son transfert à un tiers. La suspension des droits afférents au titre prend fin dès ce transfert. En ce sens la disposition proposée tranche en faveur de l'approche d'une création immédiate mais d'une suspension des effets du titre, ce qui donne la sécurité juridique nécessaire à la Commission pour pouvoir valablement émettre et détenir ces titres de créance et ainsi faire usage des opérations de pension.

La disposition ne prévoit pas d'autre restriction quant à la forme ou au contenu des titres, de sorte qu'ils peuvent être introduits et détenus dans des systèmes de règlement des opérations sur titres comme tout autre titre dès le moment de leur création (sans préjudice de la suspension des droits y afférents jusqu'au transfert à un tiers, ou, en cas de non-utilisation, de leur annulation).

La mission de la Commission justifie cette clarification au vu de la fonction d'intérêt public qui lui incombe dans le cadre de la mobilisation des fonds pour faire face aux conséquences de la crise

COVID-19 et pour les programmes d'assistance financière de l'UE, tout comme l'exigence d'assurer une bonne gestion des opérations d'emprunt et de la dette de l'UE. A noter que l'autorisation de la Commission à racheter et détenir les obligations de l'Union européenne ou la Communauté européenne de l'énergie atomique émises par la Commission elle-même découlant de l'article 7, paragraphe 2, de la décision d'exécution (UE, Euratom) 2022/2544, est limitée au cadre de la mise en œuvre de la stratégie de financement diversifiée telle que visée à l'article 220 bis du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 précité. Il convient dès lors de limiter pareillement le champ d'application de la présente disposition.

L'article unique est donc strictement limité à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi et la différence instituée puise sa validité dans le fait qu'elle procède de disparités objectives et qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, conformément à l'article 15 de la Constitution et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en relation avec l'ancien article 10*bis* de la Constitution.

Le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) no° 1296/2013, (UE) no° 1301/2013, (UE) no° 1303/2013, (UE) no° 1304/2013, (UE) no° 1309/2013, (UE) no° 1316/2013, (UE) no° 223/2014, (UE) no° 283/2014 et la décision no° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no° 966/2012, tel que modifié, ».

La Commission des Finances reprend le libellé suggéré par le Conseil d'État.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 8289 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI relative à l'émission de titres de créance par la Commission européenne dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée

Article unique. Les titres de créance créés par l'Union européenne ou la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le cadre de la stratégie de financement diversifiée telle que visée à l'article 220 *bis* du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) no° 1296/2013, (UE) no° 1301/2013, (UE) no° 1303/2013, (UE) no° 1304/2013, (UE) no° 1309/2013, (UE) no° 1316/2013, (UE) no° 223/2014, (UE) no° 283/2014 et la décision no° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no° 966/2012, tel que modifié, et qui sont soumis au droit luxembourgeois n'ont pas besoin d'être remis à un tiers au moment de leur création. Ils peuvent être émis sans contrepartie. Les titres et les créances qu'ils représentent existent valablement dès leur création. Tant que l'Union européenne ou la Communauté européenne de l'énergie atomique possède un tel titre, tous les droits afférents au titre sont suspendus. La suspension prend fin dès le transfert du titre à un tiers.

Luxembourg, le 8 décembre 2023

Le Président-Rapporteur,
Diane ADEHM

