

## **Commission des Finances**

### **Procès-verbal de la réunion du 15 mars 2024**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 31 janvier 2024 et du 13 mars 2024
2. 8185 Projet de loi relative au transfert de crédits non performants, et portant :
  - 1° transposition de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 concernant les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ;
  - 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n°575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;
  - 3° modification :
    - a) du Code de la consommation ;
    - b) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
    - c) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
    - d) de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation et portant modification de - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; - la loi du 27 juillet 2003 sur le trust et les contrats fiduciaires ; - la loi modifiée du 4 décembre 1967 relative à l'impôt sur le revenu ; - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ; - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
    - e) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
  - Présentation d'amendements gouvernementaux
3. 8291 Projet de loi portant :
  - 1° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et modifiant les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011 ;
  - 2° transposition de la directive (UE) 2022/2556 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE, 2014/65/UE, (UE)

2015/2366 et (UE) 2016/2341 en ce qui concerne la résilience opérationnelle numérique du secteur financier ;

3° modification de :

- a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
  - b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;
  - c) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
  - d) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
  - e) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
  - f) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
  - g) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
  - h) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ;
  - i) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers
- Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Fred Keup, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Vincent Thurmes, Directeur de la Direction « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière », ministère des Finances

M. Jean-Claude Neu, M. Andy Pepin, M. Pierrot Rasqué, du ministère des Finances

M. Henri Wagener, du groupe politique CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 31 janvier 2024 et du 13 mars 2024**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

**2. 8185 Projet de loi relative au transfert de crédits non performants, et portant :**

**1° transposition de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 concernant les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ;**

**2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n°575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;**

**3° modification :**

**a) du Code de la consommation ;**

**b) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**

**c) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**

**d) de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation et portant modification de - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; - la loi du 27 juillet 2003 sur le trust et les contrats fiduciaires ; - la loi modifiée du 4 décembre 1967 relative à l'impôt sur le revenu ; - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ; - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**

**e) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement**

M. Maurice Bauer est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente les détails suivants concernant le projet de loi :

- Le présent projet de loi a pour objet principal de transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2021/2167 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits.
- La directive établit un cadre pour permettre aux établissements de crédit, d'être en mesure de vendre, sur des marchés secondaires, des crédits non performants à d'autres opérateurs afin de traiter le problème des crédits non performants figurant à leur bilan.
- Le projet de loi revête une certaine importance pour la place financière.
- Au Luxembourg, le taux de crédits non performants n'atteint actuellement qu'approximativement 1,4%.

Le projet de loi prévoit des règles portant notamment sur les aspects suivants :

- Respect de la protection du consommateur (c'est-à-dire du preneur de crédit) ;
- Respect du droit des contrats ;
- Confidentialité des données personnelles des clients ;
- L'obligation pour l'acheteur d'un contrat de crédit non performant conclu avec un consommateur de nommer un gestionnaire de crédits, notion nouvelle en droit luxembourgeois, qui doit être agréé par la CSSF et qui dispose par ce biais d'un passeport européen pour la libre prestation d'activités de gestion de crédits au sein de l'UE.

L'avis du Conseil d'État date du 5 décembre 2023 et sept amendements gouvernementaux ont été déposés le 4 mars 2024.

L'amendement gouvernemental 2 modifie l'article 2 du projet de loi afin de préciser que l'article 1699 du Code civil<sup>1</sup> ne s'applique pas en cas de transfert des droits de créanciers au titre de contrats de crédit non performants et de cession de contrats de crédits non performants relevant du champ d'application de la loi en projet. Alors que la loi en projet vise à mettre en place un cadre spécifique pour le rachat de créances litigieuses, le maintien de l'applicabilité de l'article 1699 du Code civil dans le cadre de telles transactions entraverait la poursuite de l'objectif de la directive (UE) 2021/2167, à savoir la facilitation du transfert des droits de créanciers au titre de contrats de crédit non performants et de la cession de contrats de crédit non performants par des établissements de crédit.

Le ministre évoque ensuite le secret bancaire dont l'application stricte signifierait qu'un acheteur de crédit non performant ne pourrait disposer d'informations au sujet du crédit qu'il souhaite acheter avant d'en être le propriétaire. Le projet de loi déroge au secret bancaire en ce sens qu'il permet tout de même à l'acheteur potentiel de prendre connaissance d'un minimum d'informations avant l'achat, sachant qu'il est lui-même soumis au secret bancaire. Dans son avis, la Chambre de commerce demande que les dispositions permettant la communication d'informations tout en respectant le secret professionnel ne soient pas limitées aux crédits non performants, mais qu'elles soient étendues aux crédits performants dans le cas de cession (i) des droits du créancier au titre d'un contrat de crédit performant ou du contrat de crédit performant lui-même ou (ii) de leur gestion par un tiers.

Le ministre des Finances déclare que, pour des raisons de protection du consommateur (ici du preneur de crédit) et donc pour garantir son droit à la confidentialité, le ministère des Finances ne souhaite pas étendre les dispositions en matière de communication d'informations à des cas autres que ceux visés par la directive.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Mme Sam Tanson souhaite savoir pourquoi le contenu de l'amendement gouvernemental 2 n'a pas figuré dans le texte initial du projet de loi et si la France a recouru au même mécanisme proposé par cet amendement.

Le ministre des Finances rappelle en premier lieu que le projet de loi émane du gouvernement précédent et ajoute qu'après des échanges avec les acteurs professionnels du secteur financier, il a été décidé, pour des motifs de sécurité juridique, de procéder à l'ajout de la disposition reprise dans l'amendement 2.

Un représentant du ministère des Finances explique que la directive n'aborde pas la problématique de l'article 1699 du Code civil de manière explicite, mais que le ministère des Finances a jugé indispensable de procéder à la précision apportée par l'amendement 2. Il a d'ailleurs déjà été procédé de la même manière dans la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation (...).

Des informations sur la manière dont la France a procédé en la matière (si la transposition de la directive est achevée) seront transmises à la Commission des Finances ultérieurement.

M. Sven Clement souhaite, au nom de la transparence, savoir quel(s) acteur(s) professionnel(s) a(ont) plaidé en faveur de l'amendement gouvernemental 2. Il déclare que les registres des entrevues des membres du gouvernement et des conseillers de

---

<sup>1</sup> **Art. 1699** Celui contre lequel on a cédé un droit litigieux peut s'en faire tenir quitte par le cessionnaire, en lui remboursant le prix réel de la cession avec les frais et loyaux coûts, et avec les intérêts à compter du jour où le cessionnaire a payé le prix de la cession à lui faite.

gouvernement avec des représentants d'intérêts tiers ne fournissent pas d'indication à ce sujet.

Le ministre des Finances indique ne pas avoir participé à d'éventuelles entrevues avec de tels acteurs. Le représentant du ministère des Finances précise que les registres cités par M. Clement ne concernent pas l'ensemble des entrevues que des fonctionnaires sont amenés à avoir avec des tiers. Il est probable que le sujet en question ait été abordé avec des banques et/ou des avocats spécialisés en la matière.

M. Franz Fayot insiste pour savoir avec qui le ministère des Finances a été en contact.

Le ministre des Finances réitère ses propos et part du principe que les règles régissant l'inscription dans les registres sont respectées, tout comme cela a été le cas dans le passé. Il se prononce en faveur de la transparence et, dans ce sens, privilégie les contacts entre le ministère des Finances et le Haut comité de la place financière.

Mme Tanson signale que les registres concernés servent en principe à retracer toute sorte d'entrevue influant sur l'activité législative ou réglementaire. Il serait utile de connaître l'identité de l'acteur ayant influé en faveur de l'amendement gouvernemental 2.

Un représentant du ministère des Finances signale que le code de déontologie de l'État ne s'applique qu'aux conseillers qui sont adjoints au gouvernement.

M. Fayot désapprouve cette interprétation du ministère d'État.

Le ministre des Finances indique qu'il se peut que le contact dont il est question ait eu lieu au cours de la législature précédente. Il rappelle que l'amendement gouvernemental 2 apporte une sécurité juridique aux acteurs intéressés par le rachat de crédits non performants, ni plus ni moins, et il s'engage à fournir l'information demandée. Il conclut en précisant que le contact avec les experts des secteurs concernés est essentiel dans le cadre des travaux de préparation de projets de loi souvent très techniques et complexes et il s'engage à toute transparence dans ce contexte.

Mme Tanson approuve cette attitude et spécifie que la présente discussion ne comporte pas de reproches, mais qu'il s'agit juste de comprendre dans quel contexte l'amendement en question a été pris.

- En réponse à une question de M. Fayot concernant d'éventuels acteurs intéressés par le rachat de crédits non performants au Luxembourg, un représentant du ministère des Finances explique tout d'abord que la directive permet de créer de nouvelles sources de financement, d'une part, en permettant le dégagement des crédits non performants des bilans des banques et, d'autre part, en autorisant leur achat par les marchés de capitaux. À l'heure actuelle, peu d'acteurs semblent intéressés par cette nouvelle activité au Luxembourg.

La directive (UE) 2021/2167 comporte des dispositions strictes (dont l'agrément par une autorité de contrôle pour les crédits conclus avec des personnes physiques) qui ont pour objectif d'éviter d'éventuels agissements répréhensibles de la part des acheteurs des crédits non performants.

- Le ministre des Finances confirme à M. Fayot que le présent projet de loi étend le secret bancaire, mais uniquement aux fins qui y sont précisées.

Un représentant du ministère des Finances ajoute que le secret bancaire n'empêche pas la vente d'un crédit performant si le preneur de crédit consent au transfert de ses données

personnelles à un acquéreur potentiel (par exemple lorsqu'il souhaite changer de banque).

- M. Clement indique que, selon ses informations, il arrive régulièrement au Luxembourg que des preneurs de crédit soient confrontés à des méthodes de recouvrement critiquables de la part d'établissements de crédit étrangers.

Il évoque le cas suivant : un particulier prend un crédit auprès d'une banque classique au Luxembourg qui vend ce crédit à un acteur luxembourgeois à 50% de sa valeur initiale. Ce dernier revend par la suite également le crédit à 50% de la valeur à laquelle il l'a acheté à un acteur d'un autre État membre et s'ensuivent plusieurs reventes similaires au sein de l'UE.

M. Clement se demande comment il sera vérifié que le preneur de crédit (initialement souscrit auprès de sa banque à Luxembourg) bénéficiera des protections prévues par la directive (UE) 2021/2167 au fur et à mesure de la revente de son crédit à l'étranger. Il pose également la question de la vérification de la réalité économique du crédit dans le temps. (Aux États-Unis, il arrive parfois que des preneurs de crédits soient encore confrontés à des demandes de remboursement par des acheteurs de leur crédit, alors que ce dernier est déjà remboursé et qu'il leur appartienne d'apporter la preuve de ce remboursement.)

Un représentant du ministère des Finances indique, d'une part, qu'il est important de prévenir la population qu'une offre de crédit facile et à des conditions à première vue avantageuses peut s'avérer fallacieuse et qu'il y a donc lieu d'être sur ses gardes. Les cas de recours à des méthodes de recouvrement critiquables ne font pas l'objet du présent projet de loi, mais doivent être soumis aux autorités de poursuite judiciaire en cas de violation de la loi.

D'autre part, en ce qui concerne les « cascades » évoquées par M. Clement, le représentant du ministère des Finances souligne que tous les États membres sont dans l'obligation de transposer la directive (UE) 2021/2167 protégeant ainsi tout preneur de crédit en cas de revente de son crédit non performant au sein de l'UE. Les autorités de surveillance européennes contrôlent d'ailleurs la mise en œuvre appropriée des directives par les autorités de surveillance nationales.

En ce qui concerne le problème de la charge de la preuve du remboursement d'un crédit mentionné par M. Clement, un représentant du ministère des Finances explique que l'article 30 du projet de loi met en place une procédure d'agrément pour les gestionnaires de crédits et un cadre pour l'exercice d'activités de gestion de crédits dans un contexte transfrontalier. Deux statuts de gestionnaires de crédit différents sont prévus selon que le gestionnaire est autorisé ou non à recevoir et détenir des fonds d'emprunteurs.

Le paragraphe 5 de l'article 28-14 (introduit dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier par le biais de l'article 30 du projet de loi) prévoit qu'« un paiement est considéré comme ayant été versé à l'acheteur de crédits lorsqu'un emprunteur effectue un paiement à un gestionnaire de crédits afin de rembourser tout ou partie des montants dus en lien avec les droits du créancier au titre d'un contrat de crédit non performant, ou du crédit non performant lui-même » et que « le gestionnaire de crédits remet à l'emprunteur un reçu ou une lettre de décharge reconnaissant les montants reçus, sur papier ou sur un autre support durable, à chaque fois que le gestionnaire de crédits reçoit des fonds de l'emprunteur ».

- M. Maurice Bauer souhaite obtenir des explications par rapport au passage de l'exposé des motifs du projet de loi qui précise que les acheteurs de contrats de crédit non

performants devront respecter certaines obligations, dont notamment l'obligation de nommer un gestionnaire de crédits afin d'effectuer la gestion de contrats de crédits conclus avec des consommateurs, voire même, pour les acheteurs originaires d'un pays tiers, afin d'effectuer la gestion de contrats de crédits conclus avec des personnes physiques et des micro, petites et moyennes entreprises (PME).

Un représentant du ministère des Finances précise que lors des négociations portant sur la directive, il a été décidé d'offrir une protection supplémentaire aux personnes physiques, consommateurs, travailleurs indépendants et PME dans le cas d'acheteurs originaires d'un pays tiers en demandant à ces derniers de nommer un représentant respectivement un gestionnaire de crédit dans un État membre de l'UE.

### **Examen de l'avis du Conseil d'État :**

Le rapporteur présente les points saillants de l'avis du Conseil d'État pour le détail desquels il est renvoyé au document parlementaire n°8185<sup>02</sup>, ainsi qu'aux amendements gouvernementaux (doc. parl. n°8185<sup>03</sup>).

Dans la cadre du commentaire du Conseil d'État portant sur l'article 7, paragraphe 6 et l'article 8, paragraphe 6, un représentant du ministère des Finances confirme que le secret bancaire continue à s'appliquer à l'acheteur de crédits après le transfert à celui-ci des droits du créancier au titre du contrat de crédit non-performant. **Cette information sera précisée davantage dans le commentaire des articles du projet de loi.**

### **Examen de l'avis de la Chambre de commerce :**

Le rapporteur présente les points saillants de l'avis de la Chambre de commerce pour le détail desquels il est renvoyé au document parlementaire n°8185<sup>01</sup>.

La Chambre de commerce revient à la définition du contrat de crédit non performant évoquée à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi et soulève un certain nombre de questions pratiques de qualification concernant le cas des crédits syndiqués dont une tranche seulement est non performante, celui d'un prêt non performant détenu dans un portefeuille de négociation et celui d'un prêt détenu par un syndicat que tous les membres du syndicat

M. Clement imagine que ces cas de figure sont très peu fréquents.

Un représentant du ministère des Finances signale que le caractère « non performant » d'un crédit est défini au niveau des textes européens. Les cas évoqués par la Chambre de commerce sont effectivement très spécifiques et ne peuvent être réglés dans le cadre de la transposition d'une directive au niveau national. Ce genre de cas doit être clarifié au niveau des instances de surveillance nationales voire européennes.

La Chambre de commerce s'interroge si les entreprises d'investissement, qui sont réglementées par la loi modifiée du 5 avril 1993, ainsi que les organismes de titrisation ne devraient pas bénéficier de la même exclusion que les entités exclues par l'article 2.

Le représentant du ministère des Finances explique que les textes européens ne retiennent pas cette possibilité.

- 3. 8291** **Projet de loi portant :**  
**1° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et modifiant les règlements (CE) n°**

1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011 ;

2° transposition de la directive (UE) 2022/2556 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 et (UE) 2016/2341 en ce qui concerne la résilience opérationnelle numérique du secteur financier ;

3° modification de :

a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;

b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;

c) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;

d) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

e) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;

f) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;

g) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;

h) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ;

i) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers

M. Laurent Mosar est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente le contenu du projet de loi pour le détail duquel il est renvoyé à l'exposé des motifs du document parlementaire n°8291.

En résumé, le projet de loi 8291 met en œuvre le règlement (UE) 2022/2554 (communément appelé « DORA » ou « *Digital Operational Resilience Act* »), et transpose la directive (UE) 2022/2556 y afférente, dont l'objectif est d'harmoniser et de renforcer les exigences en matière de sécurité des technologies de l'information et de la communication (TIC) afin d'atteindre un niveau élevé de résilience opérationnelle numérique pour l'ensemble du secteur financier.

Le secteur financier dépend de plus en plus de technologies informatiques et de processus numériques. Ces dernières années, les incidents TIC (y compris de type cyberattaques) sont en augmentation constante dans l'Europe entière ; au Luxembourg le nombre d'incidents TIC rapporté dans le secteur financier a subi une hausse de 16% entre 2022 et 2023.

Le règlement européen « DORA » vise le secteur financier dans sa globalité, incluant le secteur des assurances. Pour atteindre un niveau élevé de résilience opérationnelle numérique, le règlement repose sur les 6 piliers suivants :

- définition des exigences uniformes en ce qui concerne la gestion des risques liés aux TIC ;
- notification des incidents majeurs liés aux TIC ;
- tests de résilience opérationnelle numérique ;
- partage d'informations en rapport avec les cybermenaces ;
- mise en place de mesures destinées à garantir la gestion saine du risque lié aux prestataires tiers de services TIC ;
- fixation des règles relatives à l'établissement du cadre de supervision applicable aux prestataires tiers critiques de services TIC.

En vue de l'opérationnalisation du règlement « DORA », le projet de loi désigne la CSSF et le CAA comme autorités compétentes au Luxembourg chargées de veiller à l'application dudit règlement. Il comporte un catalogue de pouvoirs et de sanctions et mesures administratives spécifiques dont seront dotés la CSSF et le CAA. Le projet de loi prévoit notamment que la CSSF et le CAA peuvent prononcer, dans les limites de leurs compétences respectives, dans le cas d'une personne physique ou d'une personne morale, une amende administrative d'un montant maximal de 5 millions d'euros. Il est précisé que ce plafond est proportionnel au regard du montant des sanctions administratives prévues dans d'autres lois ayant trait au secteur financier et justifié afin d'assurer la crédibilité du dispositif mis en place.

Le projet de loi apporte par ailleurs une série de modifications ponctuelles et ciblées à des lois sectorielles afin d'assurer la transposition de la directive (UE) 2022/2556. Les modifications proposées visent à assurer la cohérence avec les dispositions du règlement « DORA ».

L'ABBL soutient les acteurs concernés dans l'implémentation des nouvelles règles et a créé un groupe de travail dédié pour les accompagner. La CSSF participe également à des séminaires en vue de sensibiliser les secteurs concernés. Finalement, certains investissements à réaliser par les entités financières dans le but de renforcer la sécurité numérique sont potentiellement éligibles à la bonification d'impôt pour investissements et dépenses effectués par les entreprises dans le cadre de la transformation digitale. Il est renvoyé à la loi du 22 décembre 2023 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt.

Le rapporteur attire l'attention sur l'importance du règlement « DORA », de la directive afférente et donc du présent projet de loi pour le secteur financier. Il évoque la mise en œuvre des mesures prévues par la nouvelle réglementation « DORA » qui s'avère extrêmement complexe et couteuse, et renvoie au délai serré pour les entreprises à se conformer aux nouvelles règles.

Le rapporteur souhaiterait interroger les représentants de la CSSF au sujet de l'avancement des acteurs du secteur financier dans la mise en œuvre de « DORA », à l'issue des travaux budgétaires.

Le rapporteur procède à la présentation de **l'avis du Conseil d'État** qui comporte une opposition formelle portant sur le point 6. du paragraphe 2 de l'article 20-23 introduit dans la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers par le biais de **l'article 25** du projet de loi.

Dans son avis, le Conseil d'État approuve que les auteurs du projet de loi aient fait le choix d'intégrer les dispositions de l'article 50, paragraphe 4, du règlement 2022/2554 dans l'énumération des pouvoirs. Il attire cependant l'attention des auteurs sur le caractère excessivement large du pouvoir désormais inclus sous le paragraphe 2, point 6, du projet de loi, qui permettra aux autorités compétentes (organisées sous la forme d'établissements publics) de « prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les entités financières continuent de se conformer aux dispositions du règlement (UE) 2022/2554 et des mesures prises pour son exécution ». L'article 129, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution prévoit en effet que « [l]a loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics. » Les compétences de l'établissement public, en ce compris les pouvoirs dont il dispose le cas échéant pour exercer celles-ci, relevant d'une matière réservée à la loi, le Conseil d'État rappelle que, par arrêt du 3 mars 2023, la Cour constitutionnelle a considéré que, dans une matière réservée par la Constitution à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. » Les mesures que les établissements publics pourront prendre n'étant pas circonscrites, la disposition sous examen ne répond pas aux exigences de la Cour constitutionnelle et partant, le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Un représentant du ministère des Finances explique que, face à cette opposition formelle, deux options sont envisageables : soit tenter d'élaborer un catalogue de pouvoirs précis supplémentaires par rapport aux pouvoirs déjà instaurés par le projet de loi pour remplacer le pouvoir critiqué, cet exercice s'avérant difficile et susceptible de restreindre la flexibilité dont doivent disposer les autorités de surveillance (il est encore précisé que la formule empruntée par les auteurs du projet de loi et critiquée par le Conseil d'État figure déjà telle quelle à plusieurs reprises dans la loi du 16 juillet 2019), soit supprimer le « pouvoir » critiqué par le Conseil d'État (point 6. du paragraphe 2 de l'article 20-23). Dans ce contexte peut effectivement se poser la question de la valeur normative du texte critiqué par le Conseil d'État, alors que d'autres pouvoirs plus précis sont déjà énumérés dans le texte de loi et peuvent, ensemble avec le catalogue de sanctions et mesures administratives arrêté par la loi en projet, paraître suffisants pour atteindre l'objectif visé, à savoir d'assurer l'application des dispositions du règlement « DORA ».

Le rapporteur propose de recourir à la deuxième option tout en s'interrogeant sur le caractère complet voire conforme de la mise en œuvre du règlement « DORA » au plan national suite à la suppression du point en question.

Après un bref échange de vues, les membres de la Commission des Finances décident à l'unanimité de soumettre, pour donner suite à l'opposition formelle, la suppression du point 6. du paragraphe 2 de l'article 20-23 (introduit par l'article 25 du projet de loi) au Conseil d'État pour avis (amendement parlementaire).

Le rapporteur revient ensuite à une remarque du Conseil d'État portant sur l'article 20-24 (introduit par l'article 25 du projet de loi). Le Conseil d'État constate qu'une amende administrative d'un montant maximal pouvant aller jusqu'à 5 millions d'euros est prévue, et cela tant pour les personnes morales que pour les personnes physiques. Il relève que ce taux maximal se retrouve dans l'ensemble des dispositifs visés par la loi du 16 juillet 2019, mais que, à part deux exceptions, les textes font une différence entre les personnes morales et les personnes physiques, ces dernières étant soumises à un régime de loin moins sévère. Cette divergence au niveau des régimes de sanctions ne s'imposant pas avec la clarté de l'évidence, le Conseil d'État recommande d'en harmoniser les termes.

En réponse à une question de Mme Tanson portant sur la raison de l'égalité de traitement des personnes morales et des personnes physiques dans le cas présent, un représentant du ministère des Finances réitère les propos du ministre des Finances selon lesquels la hauteur maximale des sanctions administratives a pour but de renforcer la crédibilité et le caractère dissuasif du dispositif, aussi bien à l'égard des personnes physiques que des personnes morales. Il réitère également que le plafond est justifié au regard du montant des sanctions administratives prévues dans d'autres textes légaux. Par rapport aux États membres voisins, le montant maximal de 5 millions d'euros se situe, selon les informations à disposition à ce stade, dans la fourchette moyenne.

Le rapporteur résume l'avis de la Chambre de commerce pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire n°8291<sup>1</sup>.

Luxembourg, le 30 mai 2024

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**