

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

CC/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 22 mars 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 17 février 2011, du 1er et du 8 mars 2011
2. 6164 Projet de loi
 - portant transposition:
 - de la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE;
 - de la directive 2009/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et la directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière, en ce qui concerne les systèmes liés et les créances privées;
 - portant modification:
 - de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres;
 - de la loi du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière;
 - de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;
 - de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
 - de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier
 - Rapporteur: Monsieur Lucien Thiel
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6165 Projet de loi portant
 - transposition de la directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments de fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion de crises;
 - transpositions pour les établissements de crédit de la directive 2009/49/CE du

Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne certaines obligations de publicité pour les sociétés de taille moyenne et l'obligation d'établir des comptes consolidés;

- parachèvement de la transposition de la directive 2009/14/CE du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie et le délai de remboursement;
 - modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
 - modification de la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit;
 - modification de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
 - modification de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés;
 - modification de la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d'instruments financiers;
 - modification de la loi du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières;
 - modification de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement
- Rapporteur : Monsieur Lucien Thiel
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

4. Divers

*

Présents: M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hautpert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusés: M. François Bausch, M. Fernand Boden

*

Présidence: M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 17 février 2011, du 1er et du 8 mars 2011**

Les projets de procès-verbaux des réunions du 17 février 2011, du 1er et du 8 mars 2011 sont approuvés.

2. **6164 Projet de loi**

- portant transposition:
- de la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE;
- de la directive 2009/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant la directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du

règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et la directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière, en ce qui concerne les systèmes liés et les créances privées;

- portant modification:

- de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres;

- de la loi du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière;

- de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;

- de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;

- de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, vise principalement à transposer en droit luxembourgeois deux directives communautaires.

- La directive 2009/110/CE porte réforme des règles régissant l'émission de monnaie électronique dans l'Union européenne, telles que définies dans la directive 2000/46/CE sur la monnaie électronique. L'objectif de la directive de 2000 était de faciliter l'accès d'établissements autres que les établissements de crédit à l'activité d'émission de monnaie électronique. Force est de constater que la monnaie électronique est loin d'avoir connu l'essor auquel on s'attendait au moment de l'adoption de la directive en 2000. Partant la directive 2009/110/CE vise à remédier aux lacunes constatées en établissant un cadre légal moderne et équilibré pour l'émission de monnaie électronique dans le but de promouvoir l'émergence d'un véritable marché unique pour les paiements électroniques dans l'Union européenne.
- La directive 2009/44/CE a pour objet d'adapter la directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres (directive 98/26/CE) et la directive concernant les contrats de garantie financière (directive 2002/47/CE) aux développements récents des marchés financiers. Elle renforce les instruments déjà prévus dans le droit communautaire pour faire face aux turbulences sur les marchés financiers et garantir le bon fonctionnement des systèmes de règlement des opérations sur titres.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Pour le détail de l'avis du Conseil d'Etat, émis le 8 mars 2011, il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Article 1^{er}

Point 1

Le Conseil d'Etat propose de ne viser au point e) iii) que l'Entreprise des postes et télécommunications (« EPT ») qui est au Luxembourg l'office de chèques postaux habilité à émettre de la monnaie électronique. Le point e) iii) prendrait ainsi la teneur suivante: „iii) l'Entreprise des postes et télécommunications;“.

Les membres de la Commission décident de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat. En effet, le texte ne vise pas seulement l'EPT, mais également des établissements de droit étranger, d'où la nécessité de maintenir une référence générale.

Points 2, 3 et 4

Sans observation

Point 5

Pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, qui a exigé sous peine d'opposition formelle à ce qu'il soit institué un recours en réformation à introduire devant le Tribunal administratif contre la décision de la Commission de surveillance du secteur financier prononçant une sanction, les membres de la Commission proposent d'introduire un alinéa supplémentaire à l'endroit de l'article 24-8, paragraphe 8 qui pourrait avoir la teneur suivante :

« La décision de prononcer une sanction peut être déferée dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif qui statue comme juge du fond. »

Ils proposent en outre de suivre le Conseil d'Etat en supprimant le terme « notamment »

Point 6

La Banque centrale du Luxembourg (« BCL »), dans son avis du 10 novembre 2010, propose une série d'amendements (concernant les articles 31, 33, 40 et 48-2) afin d'introduire dans le projet de loi certaines dispositions inscrites dans la loi organique de la BCL. D'après le Conseil d'Etat ces propositions d'amendements sont fondées.

Cependant la représentante du Ministère des Finances donne à considérer que la loi organique et la loi en projet ont deux approches différentes. En effet la loi organique met en place une « oversight » sur les systèmes de paiement, tandis que la loi en projet vise à instaurer une microsurveillance, c'est-à-dire une surveillance prudentielle des émetteurs de monnaie électronique (et non pas des systèmes de paiement).

Partant, les membres de la Commission décident de ne pas suivre les propositions de la BCL.

Une autre proposition de la BCL consiste à apporter certaines modifications à la procédure de gestion contrôlée et la procédure de faillite (articles 40, 41, 43 et 44 figurant au point 6) de l'article 1^{er} du projet de loi). Dans la teneur actuelle du projet, la CSSF informe la BCL uniquement en cas de défaillance d'établissements de monnaie électronique lorsque ces derniers gèrent des systèmes de paiement. Or, dans la mesure où la BCL veille à l'efficacité et à la sécurité des systèmes de paiement, il est préconisé de prévoir une information directe de la BCL par le greffe du tribunal de la teneur du jugement affectant l'établissement de monnaie électronique.

Partant, la BCL propose d'ajouter les termes « et la Banque centrale du Luxembourg » aux articles 40(8), 41(2) 2^e alinéa, 43 (3), et 44(2) 2^e alinéa.

Les membres de la Commission approuvent et décident de reprendre les propositions de la BCL.

En conséquence de ces modifications, les derniers alinéas des paragraphes respectifs deviennent superfétatoires, et il convient de les supprimer.

Pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, qui a exigé sous peine d'opposition formelle à ce qu'il soit institué un recours en réformation à introduire devant le Tribunal administratif contre la décision de prononcer une sanction de la Commission de surveillance du secteur financier, les membres de la Commission proposent d'introduire également un paragraphe supplémentaire à l'endroit de l'article 46.

Point 7

Concernant les conditions de remboursement prévues à l'article 48-2, paragraphe 2, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la BCL de compléter l'article par une disposition qui garantit que le détenteur de monnaie électronique est libre de choisir le mode de remboursement qu'il préfère, soit en pièces et en billets de banque, soit par virement sur son compte bancaire.

Les membres de la Commission se rallient au Conseil d'Etat et à la BCL. En effet, cette disposition est de nature à renforcer la confiance des consommateurs dans la monnaie électronique.

Points 8 à 16

Sans observation

Articles 2 à 7

Sans observation

*

Il est précisé que la date d'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi portant transposition de la directive 2009/110/CE (article 1^{er}, points 1) à 9) et les articles 3, 4, 5 et 6, paragraphes (1) et (3)) est fixée au 30 avril 2011 et la date d'entrée en vigueur des dispositions de la partie du projet de loi se référant à la transposition de la directive 2009/44/CE (article 1^{er}, points 10) à 15) et les articles 2 et 6, paragraphes (4) et (5)) est fixée au 30 juin 2011.

Le vote de ce projet de loi présente par conséquent un caractère urgent.

3. 6165 Projet de loi portant

- **transposition de la directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments de fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion de crises;**
- **transpositions pour les établissements de crédit de la directive 2009/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne certaines obligations de publicité pour les sociétés de taille moyenne et l'obligation d'établir des comptes consolidés;**
- **parachèvement de la transposition de la directive 2009/14/CE du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie et le délai de remboursement;**
- **modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;**
- **modification de la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit;**

- **modification de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;**
- **modification de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés;**
- **modification de la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d'instruments financiers;**
- **modification de la loi du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières;**
- **modification de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement**

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, a principalement pour objet la transposition en droit luxembourgeois de la directive 2009/111/CE qui modifie la directive 2006/48/CE du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et la directive 2006/49/CE du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit. Les autres modifications prévues par le projet de loi et qui ont trait à différentes lois sont motivées, d'une part, par la volonté d'améliorer la qualité et la lisibilité des textes et, d'autre part, par la volonté de modifier ponctuellement le fond des textes actuels pour clarifier certains points techniques tout en parachevant la transposition en droit luxembourgeois de certaines dispositions ponctuelles de directives européennes.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Pour le détail de l'avis du Conseil d'Etat, émis le 8 mars 2011, il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Article I

Sans observation

Article II

Le Conseil d'Etat conseille la suppression du point r) ii) de l'article II du projet de loi qui précise que le secret professionnel du banquier perdure au-delà du contrat ou de la relation qui y a donné lieu, aux motifs que le fait d'ajouter cette précision « (...) *expressis verbis dans la loi de 1993, mais pas dans d'autres textes, pourrait ouvrir la porte à des raisonnements a contrario pour le moins néfastes, sinon carrément préjudiciables pour la sécurité juridique* ».

Alors que le Conseil d'Etat relève les risques d'une éventuelle argumentation *a contrario*, il convient de mentionner que le principe en question de la pérennité du secret professionnel est non seulement bien établi et consacré en jurisprudence, mais également que de nombreux autres textes légaux relatifs au secret professionnel consacrent déjà explicitement le même principe. Ainsi, par exemple, l'article 16 de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier précise que toutes les personnes « (...) *exerçant ou ayant exercé une fonction pour la CSSF, sont tenus de garder le secret des informations confidentielles reçues dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* ». Il en va de même dans le contexte de la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit, où l'article 22 dispose que « *Tout réviseur d'entreprises agréé ou cabinet de révision agréé ayant cessé de participer à une mission de contrôle spécifique et tout ancien réviseur d'entreprises agréé ou cabinet de révision agréé restent soumis au secret professionnel en ce qui concerne ladite mission de contrôle* ». En outre, la loi du 10 juillet 2005 relative aux prospectus pour valeurs mobilières dispose dans ses articles 23 et 44 que « *Les informations ainsi échangées doivent être couvertes par le secret professionnel* ».

auquel sont tenues les personnes employées ou précédemment employées par les autorités compétentes qui reçoivent ces informations. » Ces dispositions illustrent bien explicitement le principe que le secret perdure au-delà de la relation qui donne lieu à sa naissance.

Partant la Commission des Finances et du Budget n'est pas d'avis que la disposition pourrait donner lieu à des interprétations *a contrario* et décide de maintenir le point r) ii).

Concernant le point s), le Conseil d'Etat note qu'il donne à la CSSF des pouvoirs non négligeables face à un établissement en carence de liquidités. D'après le Conseil d'Etat, on peut considérer que ces pouvoirs, notamment celui d'exiger des actifs liquides supérieurs aux minima prescrits par la loi, et celui d'interdire ou de limiter la distribution de dividendes, sont des pouvoirs exorbitants et soulèvent de ce fait une série de questions.

Selon le Conseil d'Etat, l'ajout d'un pouvoir d'appréciation en matière de distribution de dividendes conduirait à un changement exponentiel de la nature de ces pouvoirs, la CSSF risquant de se retrouver, éventuellement malgré elle, dans une situation de dirigeant de fait susceptible de voir mettre en cause sa responsabilité par omission ou par commission. Le Conseil d'Etat recommande donc vivement de supprimer ce tiret.

Quant à l'exigence de fonds propres ou d'actifs liquides au-delà des minima légaux, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique à voir fixer une grille de paramètres objectifs connus d'avance pour un acteur potentiellement concerné.

Bien que la Commission des Finances et du Budget estime qu'il serait utile de renforcer les pouvoirs d'intervention de la CSSF afin de lui permettre d'exercer une surveillance prudentielle efficace répondant aux standards internationaux, elle décide à ce stade de supprimer le point s) de l'article II du projet de loi aux fins de ne pas retarder l'adoption urgente du projet de loi. La Commission des Finances et du Budget est d'avis qu'il sera toujours possible de renforcer les pouvoirs d'intervention de la CSSF dans le cadre de projets de loi futurs, la priorité à ce stade étant l'adoption sans délai du présent projet de loi.

Suite à la suppression du point s), les points subséquents sont renumérotés.

Article III

Sans observation

Article IV

Le Conseil d'Etat note que le point c) adopte un nouveau libellé de certaines compétences de la CSSF. Il s'agit entre autres de tenir compte des compétences de la CSSF en matière de supervision consolidée au niveau communautaire de même que de transférer la substance de l'article 53 actuel de la loi modifiée de 1993 relative au secteur financier (article modifié par l'article II, sous s)) du projet sous avis) vers la loi organique de la CSSF, tout en l'adaptant pour combler certaines lacunes ou évolutions.

Cette manière de procéder donne lieu dans sa généralité à une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat, qui demande à laisser inscrits les pouvoirs de la CSSF dans les différentes lois techniques et spéciales régissant les domaines où ce pouvoir s'exerce, et non de les placer d'une façon déconnectée de toutes dispositions de procédure et de sanctions régissant ou découlant de ces pouvoirs, dans la loi organique sur la CSSF. De même, la généralité de l'inscription dans la loi organique aurait pour conséquence que ces pouvoirs s'exerceraient d'une manière indistincte sur toute personne pouvant tomber *ratione materiae*, et non seulement *ratione personae*, dans la compétence de la CSSF. Le Conseil d'Etat demande dès lors, sous peine d'une opposition formelle basée sur le principe de la

sécurité juridique, aux auteurs du projet de revoir tout le point c) de l'article IV dans cette perspective et d'insérer les dispositions afférentes dans les lois spéciales concernées, dont notamment celle de 1993 relative au secteur financier, le cas échéant, en complétant cette loi par la précision des pouvoirs de la CSSF requise, tout en tenant compte des observations du Conseil d'Etat ci-après.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat s'oppose encore formellement à la substance, indépendamment de l'endroit où elle figurera en fin de compte, à la disposition de l'avant-dernier tiret du paragraphe 2, cela en l'absence de tous critères et procédures régissant le gel et la séquestration d'actifs y prévus. En effet, en l'absence de toutes précisions, les principes constitutionnels fondamentaux relatifs à la protection du droit de propriété, de même qu'à la sécurité juridique, se trouvent violés.

Enfin, le Conseil d'Etat est d'avis que le dernier tiret du nouvel article 3-3, quel que soit l'endroit où figurera cette disposition, est superfétatoire, dans la mesure où les autorités dirigeantes de la CSSF, ayant toutes le statut de fonctionnaires, prises *ut singuli*, tombent dans le champ d'application de l'article 23(2) du Code d'instruction criminelle et n'ont de ce fait non seulement le droit, mais l'obligation, d'informer le procureur d'Etat de faits de la nature y visée.

Afin de ne pas retarder l'adoption urgente du projet de loi, la Commission des Finances et du Budget décide de supprimer l'article 3-3 au point c) de l'article IV du projet de loi. La référence à l'article 3-3 dans l'introduction du point c) devra donc également être supprimée.

La suppression conjointe de l'article 3-3 au point c) de l'article IV du projet de loi et du point s) de l'article II du projet de loi revient à renoncer à un transfert des pouvoirs de la CSSF vers la loi organique de la CSSF et à une modification des pouvoirs de la CSSF établis dans l'actuel article 53 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. De la sorte, le statu quo est préservé dans l'attente de l'adoption de futurs projets de loi qui régleraient les pouvoirs d'intervention et de sanction de la CSSF de manière horizontale. En attendant, la CSSF garde tous les pouvoirs dont elle dispose aujourd'hui.

Il est en effet indispensable de maintenir pour le moins le statu quo afin de ne pas priver la CSSF des pouvoirs essentiels dont elle doit disposer aux fins de remplir sa mission de surveillance des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et de satisfaire pleinement à ses obligations de coopération avec les autorités de surveillance étrangères et avec les nouvelles autorités européennes de surveillance. En outre, les examinateurs du GAFI ont attaché une attention toute particulière aux pouvoirs dont la CSSF dispose au titre de l'article 53 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier dans la mesure où les examinateurs du GAFI considèrent que ces pouvoirs sont une condition *sine qua non* pour que la CSSF puisse contribuer de manière efficace à la lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

Article V

Sans observation

Article VI

Le Conseil d'Etat réitère ses observations formulées à l'endroit de l'article II, sous r).

Pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article II, point r), la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir inchangé l'article VI du projet de loi.

Article VII

Sans observation

4. Divers

- La Chambre des Députés, réunie en séance plénière le 8 mars 2011, a renvoyé devant la Commission des Finances et du Budget, la motion N°1 de Monsieur François Bausch relative à la gouvernance économique au sein de l'UE et le pacte de convergence et de compétitivité.
Les membres de la Commission des Finances et du Budget expriment le souhait de recevoir de la part du Ministre des Finances un avis circonstancié au sujet de la motion précitée.
- Le groupe parlementaire DP a adressé, en date du 16 mars 2011, une demande à Monsieur le Président de la Chambre des Députés, visant à inviter Monsieur le Ministre des Finances à une prochaine réunion de la Commission afin de donner des précisions sur la reprise de la Banque KBL.
Suite à un échange de vues sur l'opportunité d'organiser une telle réunion, les membres de la Commission décident d'aborder ce sujet lors de la réunion du 29 mars, qui se tiendra en présence de Monsieur le Ministre.

*

Les membres de la Commission décident d'un commun accord d'ajouter le point suivant sur l'ordre du jour :

5. **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012** **- Désignation d'un rapporteur**

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Gilles Roth comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 22 mars 2011

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter