

N° 6653⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**portant création d'un comité du risque systémique et
modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au
statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(13.3.2015)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président-Rapporteur; MM. Guy ARENDT, Alex BODRY, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Marc SPAUTZ, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 6653 a été déposé par le Ministre des Finances le 28 février 2014.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles du projet de loi aussi bien qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce date du 2 avril 2014.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 20 mai 2014.

En date du 26 juin 2014, la Banque centrale européenne (BCE) a rendu son avis par rapport au projet de loi.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 11 novembre 2014, Monsieur Eugène Berger a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique.

La COFIBU a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 22 janvier 2015. Le 23 janvier 2015, elle a eu un échange de vues avec le Ministre des Finances, des représentants de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), de la Commission de Surveillance du Secteur financier (CSSF) et du Commissariat aux assurances.

Le 29 janvier 2015, la COFIBU a adopté une série d'amendements au texte du projet de loi.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 10 mars 2015.

La COFIBU a adopté le projet de rapport au cours de la réunion du 13 mars 2015.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a comme objet la mise en place d'un comité du risque systémique, autorité macroprudentielle nationale. Il implémente ainsi deux recommandations du Comité européen du risque systémique („CERS“) qui visent à renforcer les dispositifs de surveillance financière de nature systémique. Un bref historique de la crise financière souligne l'importance de la création d'un tel cadre institutionnel.

Les causes de la crise financière

Une fois que l'envergure des conséquences de la crise financière de 2008 devenait de plus en plus apparente, la Commission européenne a ordonné une étude concernant les causes des événements. Le 25 février 2009, le groupe de travail de haut niveau sur la supervision financière en Europe, présidé par Jacques de Larosière, a mis l'accent sur la dimension globale de la crise. Apparue initialement aux Etats-Unis, ses effets ont rapidement atteint l'échelon mondial et ont impliqué des préjudices économiques d'une ampleur majeure. Même si des prêts hypothécaires non réglementés ou trop peu réglementés aux Etats-Unis („subprime mortgages“) ont été au centre des problèmes, la contagion a été facilitée par une série de faiblesses systémiques. Il est vrai que „(...) *des taux d'intérêt exceptionnellement faibles combinés à une concurrence féroce ont amené la plupart des intervenants sur le marché – banques et investisseurs – à rechercher des rendements plus élevés, par une augmentation de l'effet de levier ou par des investissements dans des produits financiers plus risqués. Des risques plus grands ont été pris, mais leur coût n'a pas été correctement calculé, comme le montrent les différentiels („spreads“) très faibles.*“ C'est donc une évaluation trop laxiste des risques de la part des acteurs, dissimulée par la nature complexe des produits financiers mis en place, qui a amené le système financier à une vulnérabilité progressivement plus élevée. Une fois que des doutes ont émergé par rapport à la solvabilité de certains acteurs, un effondrement de la confiance a déclenché une crise systémique.

Et le rapport de souligner qu'on „*a accordé trop d'attention à chaque entreprise individuelle, et trop peu à l'incidence de l'évolution générale sur des secteurs ou des marchés entiers*“. En outre, il est marqué que trop souvent les autorités nationales ne disposaient pas d'informations détaillées sur les produits financiers et sur l'ampleur de leur usage, de sorte qu'elles n'ont pas été en mesure de pratiquer une surveillance systémique. En effet, ce contrôle s'est le plus souvent réduit à une approche microprudentielle, les autorités de surveillance s'attachant à examiner la solidité financière, la solvabilité et les risques encourus par des établissements ou groupes bancaires individuels, négligeant les dynamiques entre les établissements de crédit, voire entre les établissements de crédit et le système financier en général. C'est aussi dans cette ligne de pensée que les auteurs suggèrent la mise en place au niveau européen d'un nouvel organisme, dénommé „Conseil européen du risque systémique“ (recommandation 16).

Un changement de paradigme: le Comité européen du risque systémique (CERS)

En 2010, un tel „Comité européen du risque systémique“ (CERS) a vu le jour avec comme mission d'assumer la „*surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union, dans le but de contribuer à la prévention ou à l'atténuation des risques systémiques pour la stabilité financière de l'Union*“.¹ Par la suite, cet organe émet plusieurs avis, parmi lesquels deux ayant trait au projet de loi sous rubrique.

- La recommandation CERS/2011/3, émise le 22 décembre 2011 et concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales, a invité les Etats membres à désigner une autorité chargée de la conduite de la politique macroprudentielle, dont les compétences sont attribuées soit à une institution, soit à un collège composé de plusieurs autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, dans ce contexte une attention particulière est à porter au rôle à jouer par la banque centrale nationale. Des mécanismes de coopération entre les autorités compétentes sont à mettre en place, ainsi qu'un échange d'informations au niveau transfrontalier, notamment en informant le CERS des mesures prises.
- La recommandation CERS/2013/1, émise le 4 avril 2013 et concernant les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle, a précisé des instruments macroprudentiels à utiliser afin de maintenir la stabilité du système financier dans son entièreté. Cette fin devrait être atteinte par la fixation et la poursuite d'objectifs intermédiaires tels que par exemple:
 - a) *atténuer et prévenir une expansion du crédit et un effet de levier excessifs;*
 - b) *atténuer et prévenir une asymétrie d'échéances et une illiquidité de marché excessives;*
 - c) *limiter la concentration des expositions directes et indirectes;*

¹ règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique

- d) limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral;
 e) renforcer la résilience des infrastructures financières.

Les autorités macroprudentielles nationales sont ainsi invitées à définir une stratégie politique créant un cadre solide pour l'utilisation des instruments macroprudentiels sous leur contrôle direct ou indirect et visant à contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, i.e. à l'objectif ultime poursuivi par les autorités macroprudentielles.

De manière générale, un changement de paradigme s'est opéré dans la mesure où désormais le centre de gravité de l'architecture institutionnelle qui gouverne la surveillance du secteur financier, tant micro-que macroprudentielle, ne se trouve plus au niveau national, mais au niveau européen. Cette évolution s'est produite via la mise en place début 2011 du système européen de surveillance financière (SESF) et plus récemment avec l'avènement de l'Union bancaire, dont le premier pilier, i.e. le mécanisme de surveillance unique est pleinement opérationnel depuis le 4 novembre 2014. En ce qui est de la surveillance des banques et de la surveillance macroprudentielle de manière plus générale, c'est désormais la BCE, et par extension le CERS, qui en est au centre.

Une des conséquences de cette nouvelle architecture résulte dans le degré d'harmonisation en matière de surveillance prudentielle. Celle-ci continuera à être considérablement renforcé: d'ores et déjà des centaines de pages de règlements européens qui sont d'application directe et qui concrétisent notamment l'objectif de mettre en place un „*single rule book*“ au niveau européen en témoignent. La marge de manœuvre au niveau national pour la transposition du restant des directives et des recommandations a ainsi été réduite de manière significative.

Un comité du risque systémique pour le Luxembourg

Le projet de loi sous rubrique propose de suivre les deux recommandations susmentionnées du CERS et de mettre en place au Luxembourg un comité, appelé comité du risque systémique, composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Il s'agit en l'occurrence

- du Ministère des Finances,
- de la Banque centrale du Luxembourg (BCL),
- de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et
- du Commissariat aux assurances.

Il est à préciser que la composition et la gouvernance du comité du risque systémique, telles que prévues par le projet de loi, sont le fruit d'une étroite concertation entre toutes les autorités qui seront membres du comité et tirent d'ores et déjà les leçons des modifications législatives récentes introduites par d'autres Etats membres de l'Union européenne, qui certifient que le modèle préconisé est à la hauteur des recommandations. Elle s'inspire des modèles de surveillance macroprudentielle mis en place dans certains de nos pays voisins, notamment l'Allemagne, en veillant aux particularités du Luxembourg et de son secteur financier.

Le comité a pour mission de coordonner la mise en œuvre de la politique macroprudentielle. Il est donc appelé à renforcer la résilience du système financier en diminuant l'accumulation de risques systémiques et à contribuer ainsi à assurer une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. *In fine*, il contribue au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble; son mandat couvre l'ensemble du système financier luxembourgeois. Pour de plus amples détails techniques, il est renvoyé au texte du projet de loi.

*

3. LES AVIS

Dans son avis du 2 avril 2014, la Chambre de commerce accueille favorablement le texte du projet de loi sous avis et précise qu'elle estime que toutes les recommandations du CERS sont satisfaites.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 20 mai 2014, formule une série d'observations. Pour le détail de ces remarques, il est renvoyé au commentaire des articles.

La Banque centrale européenne (BCE) émet son avis par rapport au projet de loi le 26 juin 2014. Elle y conseille vivement au législateur luxembourgeois de revoir de manière approfondie le projet de

loi sous rubrique afin de renforcer l'effectivité générale du cadre institutionnel pour la politique macroprudentielle au Luxembourg. A cette fin, la BCE recommande fortement de revoir le rôle de la BCL en matière de politique macroprudentielle, les pouvoirs dont sont dotés le comité et ses membres ainsi que les modalités de vote et de publication et la clarté générale du texte quant au rôle du comité.

L'avis de la BCE est difficile à concilier avec l'avis du Conseil d'Etat sur des points fondamentaux, notamment ceux menant le Conseil d'Etat à mettre en question la dispense du second vote constitutionnel. Dans son avis, la BCE conclut: „*La BCE conseille au législateur luxembourgeois d'exercer la plus grande prudence eu égard à ces recommandations [du Conseil d'Etat], qui affaibliraient indûment le cadre de la politique macroprudentielle adopté, résultant entre autres, en un retour inadéquat vers la politique microprudentielle.*“.

Le projet de loi paraît équilibré, se situant à mi-chemin entre l'avis de la BCE et celui du Conseil d'Etat. En effet, le projet de loi confère un rôle clé à la BCL qui assure le secrétariat du comité. Le secrétariat émettra les documents sur la base desquels le comité travaillera et se trouve sous l'autorité hiérarchique du directeur général de la BCL. Ce dernier sera en outre amené à présider le comité au cas où le membre du gouvernement serait empêché. Les modalités de décision assurent qu'aucune décision ne pourra être prise contre l'avis de la BCL. La question des pouvoirs (coercitifs ou non) du comité est également abordée par le Conseil d'Etat et est discutée plus amplement sous „article 4“. Les modalités de prise de décision reflètent le modèle allemand et constituent un équilibre institutionnel délicat qui tient compte de l'organisation de la surveillance du secteur financier au Luxembourg et qu'il est suggéré de ne pas modifier. Il est par contre suggéré de clarifier les modalités de publication (cf. infra sous „article 3“). Le rôle et les missions du comité sont, quant à eux, clairement définis par les articles 1er et 2 du projet de loi. Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles.

Dans son avis complémentaire du 10 mars 2015, le Conseil d'Etat voit apaisées ses craintes les plus fondamentales, de sorte qu'il note qu'il n'y a plus lieu de réserver la dispense du second vote constitutionnel. Il formule en outre deux suggestions spécifiques visant à améliorer la clarté du texte voire à spécifier une disposition.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Par le biais d'un amendement (**amendement 1**), la Commission des Finances et du Budget a proposé de compléter l'intitulé du projet de loi en ajoutant les mots „et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg“.

Cette modification est devenue nécessaire suite à l'amendement 7 qui ajoute un article 10 au projet de loi qui modifie la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à l'égard de cette modification.

Article 1

Il est proposé de mettre en place au Luxembourg un comité composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier au Luxembourg et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Le comité est l'autorité macroprudentielle au Luxembourg. Il permet de coordonner l'action des autorités représentées au comité dans leurs domaines de compétence respectifs. Il ne porte pas atteinte aux compétences propres de ces autorités, ni à leur indépendance.

La mise en oeuvre de la politique macroprudentielle est à charge des autorités impliquées dans la surveillance des acteurs et des infrastructures de marché du secteur financier, en l'occurrence la CSSF, le CAA et la BCL pour ce qui est de la surveillance de la situation générale de la liquidité des marchés, ainsi que de l'évaluation des opérateurs de marché à cet égard et l'*oversight* des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres ainsi que de la sécurité des instruments de paiement, conformément aux articles 2.5 et 27.3 de la loi organique de la BCL.

A cet effet, le comité émet des avis, alertes et recommandations dont les destinataires sont les autorités représentées au comité ou tout ou partie du système financier, y compris des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les avis, alertes et recommandations qui concernent tout ou partie du système financier sont adressés aux autorités représentées au comité qui sont chargées de les appliquer aux personnes ou entités visées soumises à leur surveillance. Le comité décide au cas par cas de la publication des avis, alertes et recommandations.

Les destinataires mettent en oeuvre les avis, alertes et recommandations du comité, qui leur sont adressés et communiquent au comité les mesures prises à cet effet ou fournissent au comité une justification adéquate s'ils ne les ont pas mis en oeuvre ou ne les ont mis en oeuvre que partiellement („comply-or-explain“).

Le paragraphe 3 fait référence aux objectifs intermédiaires. Les objectifs intermédiaires servent de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, qui est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en atténuant l'accumulation de risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Le libellé des paragraphes 1 et 3 s'inspire étroitement du texte des recommandations CERS/2011/3 et CERS/2013/1. En conformité avec cette dernière recommandation, le comité est habilité à définir et à poursuivre, en fonction des défaillances de marché et des caractéristiques structurelles particulières du Luxembourg et/ou du système financier de l'Union, des objectifs intermédiaires de politique macroprudentielle.

Le comité tient compte des objectifs intermédiaires servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il est habilité à recommander l'utilisation de tout instrument macroprudentiel aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires. Le choix du comité sera dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macroprudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle et tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg.

Le paragraphe 3 confère dès lors au comité le pouvoir de choisir les instruments macroprudentiels à utiliser pour réaliser les objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il appartiendra aux autorités représentées dans le comité de mettre en oeuvre le choix du comité du risque systémique. Le choix du comité tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier luxembourgeois et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg. Le comité pourra s'inspirer utilement du tableau 1 et de l'annexe figurant dans la recommandation CERS/2013/1, qui propose pour chaque objectif intermédiaire une série d'instruments macroprudentiels susceptibles d'être utilisés. La liste des instruments macroprudentiels mentionnés dans le tableau 1 n'est pas exhaustive de sorte que le comité pourra décider d'avoir recours à d'autres instruments tels que les ratios prêt/valeur et prêt/revenu. Le choix du comité devra être dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macroprudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle.

Le paragraphe 4 enjoint le comité d'évaluer périodiquement si sa démarche est appropriée au regard de l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier luxembourgeois, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants et, le cas échéant, de procéder à des ajustements des objectifs intermédiaires poursuivis ou des instruments macroprudentiels choisis. A cet effet, le comité devra se doter d'une méthodologie fondée sur des indicateurs adéquats pour surveiller l'apparition de risques systémiques et pour guider ses décisions relatives à l'utilisation, la désactivation ou le calibrage d'instruments macroprudentiels.

A titre purement formel, le Conseil d'Etat suggère de remplacer, au paragraphe 2, les tirets par des virgules et de citer la recommandation à laquelle il est fait référence de manière complète pour écrire „recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3)“.

La Commission des Finances et du Budget suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Quant au fond, tout en étant conscient que le terme figure dans la recommandation précitée, le Conseil d'Etat propose de supprimer le mot „ultime“ au paragraphe 1er, troisième ligne. La mission a

un objectif, sans besoin de précision métaphysique, d'autant plus que le but recherché par le projet sous avis se veut être concret.

Or, la future loi sera scrutée de près par les institutions européennes pour en évaluer la conformité aux recommandations du CERS. Etant donné que le mot „ultime“ figure, comme le Conseil d'Etat le constate d'ailleurs lui-même, dans les recommandations précitées et qu'il sert afin de faire la distinction entre cet objectif „ultime“ et les objectifs dits „intermédiaires“ de la politique macroprudentielle, selon une terminologie définie par le CERS, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas supprimer le mot en question et de ne pas modifier le projet de loi sur ce point.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat recommande de remplacer la notion de „vulnérabilités“ par „exigences spécifiques“ du système financier national. En effet, ce qui est une faiblesse dans telle circonstance peut se révéler être une force dans telle autre, et vice versa. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat préférerait une notion objective.

Pour que la politique macroprudentielle et les mesures macroprudentielles qui en découlent (le cas échéant), soient efficaces et efficaces, il faut qu'elles soient alignées avec le cycle économique et qu'elles tiennent compte des vulnérabilités, i.e. des points sensibles, du système financier national. Ce sont justement ces points sensibles qu'il s'agit de contrebalancer par des mesures prudentielles afin d'empêcher la réalisation des risques systémiques qui pourraient en découler. Dans ce contexte il ne serait pas approprié de parler d' „exigences spécifiques“, mais c'est bien de „vulnérabilités“ pouvant mener à la matérialisation de risques qu'il s'agit. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors d'en rester au texte du projet de loi.

Le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles traite assez extensivement des „objectifs intermédiaires“, mais estime qu'il convient de définir la notion tant soit peu dans le texte même du projet, alors qu'il s'agit d'un terme jusqu'ici non utilisé dans le droit financier luxembourgeois, pour autant que le Conseil d'Etat sache.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de reprendre une partie des explications figurant dans le commentaire de l'article dans le texte même du projet de loi. Le concept d' „objectif intermédiaire“ provient des recommandations du CERS et il est suggéré de se limiter à le décrire en ayant recours au langage utilisé dans les recommandations du CERS (notamment la sous-recommandation A.1. de la recommandation 2013/1) et de ne pas le définir de manière restrictive afin de ne pas courir le risque de restreindre excessivement le comité du risque systémique par rapport aux textes européens qui influenceront, voire détermineront, son futur travail (**amendement 2**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord sur cet amendement dans la mesure où il tient compte de la demande formulée dans son avis du 20 mai 2014 précité de voir préciser la notion d' „objectifs intermédiaires“ que le comité est censé poursuivre.

Selon l'avis du Conseil d'Etat, le commentaire des articles donne des explications fort utiles sur les destinataires potentiels des recommandations (et autres) du comité. Il revient plus amplement sur ce point à l'endroit de l'article 4 ancien (article 7 nouveau).

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Article 2

Cet article énumère les tâches que le comité est appelé à exercer aux fins de l'accomplissement de sa mission. Le comité national exerce des tâches similaires à celles exercées par le Comité européen du risque systémique, promeut la coopération entre les autorités nationales représentées au comité et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière et assure l'échange d'informations et la coopération sur une base transfrontalière tant avec le Comité européen du risque systémique qu'avec les autorités macroprudentielles étrangères.

L'article 2 met en oeuvre tant la recommandation C de la recommandation CERS/2011/3 que la recommandation CERS/2013/1.

A noter qu'aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient de dire expressément dans le texte qui sont les destinataires des différents documents par voie desquels le comité se prononce.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Le Conseil d'Etat note que les compétences énoncées dans le texte sont avant tout „émettrices“, c'est-à-dire que le comité identifie, évalue, fait des suivis, émet, formule, détermine, veille et échange à l'adresse d'autres acteurs. Or, il y a bien sûr aussi des sources d'information. Dans la mesure où celles-ci proviennent sans doute prioritairement des membres composant le comité (au sens propre des personnes physiques, mais au sens indirect les autorités qu'elles représentent), elles sont le cas échéant soumises à la confidentialité et au secret professionnel. Certes, l'article 3, paragraphe 14 ancien (article 8 paragraphe 5 nouveau) du projet fait référence à l'article 458 du Code pénal pour y soumettre les membres du comité dans l'exercice de leurs fonctions et pour ce qui est du secret des délibérations des réunions du comité, mais il conviendrait de compléter également l'article 2 par le constat exprès que le comité du risque systémique ne peut travailler que sur des données macroprudentielles agrégées, et non sur des données individualisant tel acteur ou ses clients. En l'état actuel du texte, les membres effectifs violeraient d'ailleurs leur propre secret professionnel s'ils transmettaient au comité du risque systémique de telles données, alors que la seule référence à l'article 458 du Code pénal ne suffit pas pour étendre le cercle des confidents couverts de manière à en faire une sphère du secret partagé. Juridiquement, il n'y a aucune communauté de secret entre les différents types d'acteurs soumis à l'article 458 du Code pénal, ni entre la sage-femme et le banquier, ni entre une autorité microprudentielle et le comité du risque systémique.

Dès lors, de deux choses l'une: soit, il n'y a pas d'extension de la communauté de secret, et le nouveau comité se limitera au traitement de données agrégées, sachant que cela n'empêche pas de faire adresser un message à un acteur individuel via son autorité de surveillance compétente; soit le texte devrait prévoir expressément que le nouveau comité partage le secret professionnel des institutions que ses membres représentent. Le Conseil d'Etat déconseille cependant vivement cette seconde lecture, alors qu'elle donnerait en plus lieu à un échange de données via la structure faîtière entre les institutions représentées, échange qui n'est actuellement possible que dans des hypothèses très restrictives. Une telle extension devrait être prévue expressément par le texte.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 5 ancien (article 8 nouveau)“, dans le contexte duquel le Conseil d'Etat revient à la même problématique. La Commission des Finances et du Budget décide d'y introduire deux nouveaux paragraphes (**amendement 6**) clarifiant que le projet de loi procède en effet à une extension de la communauté du secret professionnel et n'empêche pas les autorités concernées de transmettre des données individuelles qui seraient utiles pour les travaux du comité, étant donné que les membres sont soumis au secret professionnel en vertu de l'article 3, paragraphe 14 ancien, (article 8, paragraphe 4 nouveau) du texte du projet de loi.

Pour l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire de l'article 8 nouveau.

Enfin, le Conseil d'Etat se heurte à une remarque qui figure au commentaire des articles. On y lit qu'„aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg“. Si le „système financier“ est défini, le „secteur financier“ n'est pas pour autant une notion juridique. En plus de tous les différents types de professionnels du secteur financier agréés, on peut y subsumer les avocats d'affaires, les experts comptables, les réviseurs, et une panoplie d'autres activités encore plus connexes. Si le Conseil d'Etat ne voit pas d'inconvénient à trouver ces notions dans le texte du projet de loi en tant que description de la source des informations destinées à alimenter les réflexions du comité, il ne faut par contre pas en déduire le champ de destination.

Etant donné que la remarque du Conseil d'Etat se réfère au commentaire des articles, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

A titre purement formel, le Conseil d'Etat observe qu'il convient de renvoyer au point h) à l'„article 1er, paragraphe 4“. Les paragraphes sont en effet référencés sans parenthèses.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

La phrase introductive de l'article 2 est modifiée (**amendement 3**) en concordance avec l'amendement 4 qui, en ligne avec l'avis du Conseil d'Etat, vise à clarifier que ce sont les autorités qui sont membres du comité.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que cet amendement tient notamment compte de sa suggestion de désigner formellement comme membres du comité du risque systémique

les autorités, et non les personnes physiques qui les représentent. Le Conseil d'Etat donne son accord sur la modification en question.

Article 3 ancien (articles 3 à 6 nouveaux)

L'article 3 initial régissait la composition, le fonctionnement et le processus décisionnel du comité.

Sont représentées au comité les autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, en l'occurrence le Ministère ayant dans ses attributions la place financière, la BCL, la CSSF et le CAA.

Le comité est présidé par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL en raison du rôle de premier plan qui est réservé aux banques centrales.

Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. En confiant au directeur général de la BCL la présidence du comité en cas d'absence du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et en confiant la préparation des réunions du comité à la BCL, le projet de loi met en œuvre les recommandations CERS qui prévoient un rôle de premier plan pour les banques centrales nationales dans la surveillance macroprudentielle. Le secrétariat du comité, qui est assuré par la BCL, est appelé plus particulièrement à rédiger les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

Le fait de confier la présidence du comité au Ministre ayant dans ses attributions la place financière n'est pas contraire à l'exigence de l'indépendance opérationnelle prévue par la recommandation E de la recommandation CERS/2011/13 dans la mesure où le secrétariat du comité sera assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général.

Le comité adopte ses avis, alertes et recommandations et rapports d'activités à l'unanimité des voix exprimées. Il décide en outre de leur publication à l'unanimité des voix exprimées. A l'instar de l'approche retenue dans les pays limitrophes, le projet de loi confère un droit de veto notamment au directeur général de la BCL, eu égard au rôle de premier plan („leading role“) que les recommandations CERS et le considérant 24 du Règlement (UE) n° 1092/2010 portant création du CERS confèrent aux banques centrales nationales au vu de leur expertise et de leurs responsabilités existantes en matière de stabilité financière.

Les modalités de vote proposées ont pour objet d'assurer que les membres du comité s'approprient les décisions. Cette approche présente l'avantage de responsabiliser les parties prenantes et de faciliter l'adhérence aux décisions prises. Les parties seront en effet davantage enclines à mettre en œuvre des décisions qu'elles auront soutenues. Ensuite, les membres du comité seront responsables („accountable“) devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les décisions prises par le comité. Il s'avérera délicat de rendre un membre du comité responsable pour une décision qu'il n'a pas soutenue.

Le comité se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin. Les délibérations du comité ne sont pas publiées compte tenu de la nature confidentielle et sensible des informations échangées. Le comité évalue, au cas par cas, s'il rend publics ses avis, alertes ou recommandations.

Bien que les membres du comité, leurs suppléants et les personnes assurant le secrétariat soient d'ores et déjà soumis au secret professionnel par les lois sectorielles qui leur sont applicables, il paraît utile d'établir explicitement dans la présente loi leur obligation au secret professionnel lorsqu'ils exercent une fonction au titre de la présente loi afin d'éviter toute insécurité juridique. Les autres personnes ayant participé aux réunions du comité sont également tenues au secret des délibérations.

L'article 3 initial protège en outre les membres du comité et leurs suppléants de poursuites judiciaires en dommages-intérêts, sauf en cas de dol ou de faute grave, conformément à la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

L'article 3 initial établit enfin que les membres du comité et leurs suppléants sont tenus d'agir dans l'intérêt général et de manière impartiale. Ils agissent de manière indépendante du point de vue opérationnel et ne doivent pas accepter, ni demander des instructions des organes politiques, ni de l'industrie financière. Rien n'empêche que les membres du comité et leurs suppléants expriment au comité des positions qui reflètent les vues des autorités qu'ils représentent.

Le comité peut solliciter un avis d'experts, sur une question en relation avec le domaine d'application de la présente loi, sous réserve qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêt.

Le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire. En vertu du principe d'indépendance des banques centrales nationales et de la prohibition du financement monétaire, la BCL ne peut pas financer les services étatiques; mais, en l'occurrence il ne semble nécessaire de prévoir des ressources particulières pour couvrir les charges de deux réunions par an. Quant au secrétariat, les charges liées à son fonctionnement seraient couvertes par une contribution administrative sous forme d'une mise à disposition d'un correspondant par toutes les autorités dont les membres effectifs du comité émanent. Il est entendu que les tâches du secrétariat n'englobent pas l'établissement d'analyses ou d'avis par les autorités représentées au comité, relatifs à leur domaine de compétence.

Le Conseil d'Etat relève encore une fois que le comité est certes composé de personnes physiques, mais que celles-ci représentent ès qualité leurs autorités d'envoi.

Les membres du comité sont les autorités d'envoi des personnes qui siègent au comité. Ces dernières représentent chacune son autorité d'envoi et ne siègent pas au comité à titre personnel.

La Commission des Finances et du Budget juge la remarque du Conseil d'Etat pertinente dans le sens où le texte du projet de loi pourrait bénéficier de plus de clarté sur ce point afin d'éviter toute ambiguïté. Elle suggère ainsi d'utiliser dans l'ensemble du texte le mot „membre“ pour se référer aux autorités, le mot „représentant“ pour se référer à la personne qui représente l'autorité normalement au sein du comité et les mots „représentant suppléant“ pour désigner la personne qui peut voter à la place du représentant lorsque ce dernier est empêché (**amendement 4**). La terminologie du paragraphe 10 ancien (article 6 paragraphe 1 nouveau) devra être alignée afin d'éviter des confusions étant donné que le terme „représentant“ y figure déjà ayant un autre sens. De même, un ajustement de la phrase introductive de l'article 2 est nécessaire (**amendement 3**).

Concernant les membres suppléants, il convient, selon le Conseil d'Etat, de clarifier, au paragraphe 2, si „en cas d'empêchement“ se rapporte uniquement à „remplacer“ ou aussi à „accompagner“. On croit en effet déduire du paragraphe 5 que les membres suppléants peuvent en toutes hypothèses assister („accompagner“) aux réunions, mais qu'ils votent uniquement en cas d'absence du membre effectif.

La Commission des Finances et du Budget est d'avis que les termes „en cas d'empêchement“ ne peuvent se rapporter qu'à „remplacer“. Quelle serait en effet la logique de dire que le membre suppléant accompagne le membre effectif si ce dernier est empêché? Si le membre effectif est empêché, il ne sera pas présent et ne pourra donc pas, par définition, être accompagné. La conclusion que le Conseil d'Etat tire du paragraphe 5 est dès lors correcte, les membres suppléants (représentants suppléants) peuvent toujours assister aux réunions du comité, ils ne voteront toutefois qu'en cas d'absence du membre effectif (représentant).

Afin d'éviter des situations d'impossibilité de réunion du comité, par exemple en cas de maladie ou d'empêchement simultanés de deux représentants, la Commission des Finances et du Budget décide de modifier l'ancien paragraphe 4 de l'article 3 (article 4 paragraphe 1er nouveau) dans le sens que le comité pourra se réunir lorsqu'au moins deux représentants (au lieu de trois) sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants (**amendement 4**).

Quant au paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau), il conviendra de veiller à ce que les publications respectent en tout état de cause le secret professionnel et la confidentialité des données personnelles, tout comme le secret des affaires. Par ailleurs, des publications malencontreuses pourraient causer un dommage de réputation non négligeable aux acteurs visés, voire à tout ou partie du secteur financier luxembourgeois. En l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité, ses membres porteraient personnellement de telles responsabilités. Le Conseil d'Etat ne peut dès lors qu'inviter à la plus grande circonspection et parcimonie en ce qui concerne ces publications.

Il en va d'ailleurs de même pour la publicité découlant de l'article 6 ancien (article 9 nouveau) de la loi en projet, de sorte que les mêmes observations s'y appliquent *mutatis mutandis*.

(cf. également avis du Conseil d'Etat sur articles 5 et 6 anciens (articles 8 et 9 nouveaux))

La Commission des Finances et du Budget constate que le projet de loi attache une grande importance à une politique de publication des plus prudentes. Ceci s'explique par les raisons invoquées par le Conseil d'Etat, i.e. la nature confidentielle des données en question et le dommage, notamment de réputation, qui pourrait résulter d'une publication non justifiée de telles données. La seconde raison, d'ailleurs autrement plus grave, est la menace pour la stabilité financière du secteur dans son ensemble,

voire de tout ou partie de l'économie réelle, qui pourrait résulter d'une politique de publication imprudente, qui pourrait notamment mener à des „self-fulfilling prophecies“. Toute publication devra être approuvée par le comité à l'unanimité des voix exprimées et sera par conséquent réfléchie et aura lieu en connaissance de cause.

Le paragraphe 6 fait écho aux sous-recommandations D.1 et D.2 du CERS (CERS/2011/3) qui exigent la transparence de la politique macroprudentielle et la publicité des décisions en temps utile, à moins que cela ne comporte des risques pour la stabilité financière. La recommandation en question ne prévoit donc qu'une possibilité très limitée pour ne pas rendre publiques des décisions. A noter que, comme les mesures macroprudentielles sont souvent de nature à avoir un effet anticyclique et qu'elles ne concernent en principe pas des entités individuelles, leur publication est généralement recommandée et le Luxembourg aurait du mal à défendre auprès du CERS une approche restrictive qui risquerait d'être jugée non conforme à la recommandation du CERS. En décidant de la publication d'un avis, d'une alerte ou d'une recommandation, le comité prendra bien entendu en compte les circonstances particulières et l'impact qu'une telle publication risque d'avoir sur la stabilité financière et sur la situation d'entités financières, en ligne avec la pratique actuelle des autorités composant le comité.

Un comité qui ne rendrait publique aucune décision ou activité serait d'ailleurs vite perçu par les acteurs du marché et par le public, plus généralement, comme une instance opaque, sujette au risque d'un biais conduisant à l'inaction. En effet, pareille approche peut être considérée comme peu alignée sur les bonnes pratiques en matière de gouvernance et de transparence préconisées par les instances européennes.

Une politique macroprudentielle transparente est d'ailleurs nécessaire afin d'assurer que toutes les parties prenantes comprennent, via les explications ainsi fournies, cette politique. C'est ce que la BCE note dans son avis sur le présent projet de loi, avant de conclure que: „La BCE recommande que cette disposition (article 3, paragraphe 6 (ancien) du projet de loi) soit modifiée afin de créer une plus grande transparence quant aux décisions de politique macroprudentielle, qui ne devraient pas être entièrement laissées à la discrétion des autorités“. La Commission des Finances et du Budget décide de reformuler l'article 4 ancien (article 7, paragraphe 2 nouveau), en consacrant le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics si leur publicité contribue à la réalisation des objectifs du comité (**amendement 5**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'était montré très réticent face à une publicité étendue des documents élaborés par le comité. La Commission des Finances et du Budget décrit dans ses „prises de position“ (doc. parl. n° 6653⁴) la nécessité, face aux exigences européennes, d'accorder une publicité raisonnable à ces documents. Le Conseil d'Etat peut dès lors s'accommoder d'une publicité encadrée par les critères de finalité et de choix du moment approprié tels qu'ils résultent de l'amendement.

A noter finalement que la responsabilité du comité, i.e. des autorités le composant, à l'exception de la BCL, est régie par les lois organiques des autorités concernées. La question de la responsabilité personnelle des personnes représentant ces autorités au comité est réglée par l'article 3, paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau) du projet de loi. Avec le remplacement des termes „membres effectifs“ par représentants, il est proposé d'adapter la rédaction de l'article 3, paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau) pour clarifier que les autorités sont également couvertes par cette disposition (**amendement 4**).

Pour remédier à la situation particulière de la BCL, il est suggéré de modifier la loi organique de la BCL afin d'y insérer une disposition similaire à celles applicables à la CSSF et au CAA et d'aligner l'intitulé du projet de loi en conséquence. (nouvel article 10 selon l'**amendement 7**)

Pour l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire de l'article 10 nouveau.

Au paragraphe 7 ancien (paragraphe 4 nouveau), le Conseil d'Etat s'interroge sur la plus-value du terme „hiérarchique“ à la première ligne, voire de toute cette référence à l'autorité du directeur général de la BCL. Comme le texte dit que le secrétariat est assuré par la BCL, cela est autosuffisant et permet à celle-ci d'exécuter cette tâche dans le respect de ses règles de hiérarchie et de fonctionnement internes.

La BCE note dans son avis sur le projet de loi: „En outre, la BCE considère que la proposition du Conseil d'Etat visant à éliminer toute mention du pouvoir hiérarchique du gouverneur à l'égard du secrétariat du comité n'est pas compatible avec l'indépendance de la BCL et de son gouverneur“. Selon

la Commission des Finances et du Budget il est dès lors impératif de maintenir le mot „hiérarchique“ afin d'éviter que le Luxembourg se fasse reprocher de ne pas respecter l'indépendance de la BCL.

Au paragraphe 9 ancien (article 5 paragraphe 3 nouveau), le Conseil d'Etat estime qu'il faut préciser si cette approbation se fait à l'unanimité (cf. paragraphe 6 ancien) ou à la majorité. Il convient aussi de déterminer la valeur d'une abstention à admettre que cela est du tout possible. En effet, il en dépend si la majorité est toujours de trois voix au moins ou pourrait, au contraire, se satisfaire de deux voix.

Afin de préciser le texte, la Commission des Finances et du Budget décide de préciser que la décision se prend à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite (**amendement 4**).

Par souci de clarté, la Commission des Finances et du Budget décide de légèrement modifier la formulation du paragraphe 10 ancien de l'article 3 (article 6, paragraphe 1er nouveau) (**amendement 4**).

Quant au paragraphe 14 ancien (article 8 paragraphe 5 nouveau), le Conseil d'Etat a amplement exposé que cela ne couvre que le secret des délibérations et le secret professionnel „compartimenté“ par profession au sens de l'article 458 du Code pénal, mais rien au-delà.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 5 ancien (article 8 nouveau)“, dans le contexte duquel le Conseil d'Etat revient à la même problématique.

Le paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau) est adapté pour tenir compte du changement de terminologie et, dans la logique de ce changement, il est clarifié que la disposition en question couvre tant les membres du comité que les représentants et les représentants suppléants de ces membres (**amendement 4**).

Au paragraphe 17 ancien (article 6 paragraphe 2 nouveau), il convient, selon le Conseil d'Etat, de rayer les „s“ à la fin des mots „experts“ et „conflits“, le premier étant de trop pour des raisons d'orthographe, le second étant mal choisi en substance alors qu'un seul conflit d'intérêts devrait suffire pour écarter un expert.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'appliquer le même raisonnement au paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1 nouveau) (**amendement 4**).

Quant au financement du comité, le Conseil d'Etat prend acte que „le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire“, selon le commentaire de l'article. La question de la rémunération reste cependant ouverte en ce qui concerne le recours aux experts qui peuvent être sollicités (cf. paragraphe 17 ancien, article 6 paragraphe 2 nouveau). Ce point devrait être clarifié d'avance.

Le Conseil d'Etat soulève la question de la rémunération des experts. Le budget de l'Etat pour l'exercice 2015 ne prévoit effectivement pas de poste budgétaire pour la rémunération des experts éventuellement sollicités par le comité. On notera que le recours à des experts sera exceptionnel, compte tenu notamment du large éventail de compétences propres aux autorités membres du comité. Chacune de ces autorités dispose d'ailleurs de ses propres fora de consultation d'experts, le recours auxquels n'engendrera pas de frais supplémentaires pour le comité. La remarque du Conseil d'Etat mérite réflexion, notamment dans le cas où la pratique révélerait un besoin pressant pour le recours à des experts rémunérés par le comité, dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Etat pour les exercices 2016 et suivants.

Quant à la légistique formelle, le Conseil d'Etat note que l'article sous examen ne comporte pas moins de 17 paragraphes. Dans cette hypothèse, il est préférable de reprendre ces dispositions sous un ou plusieurs articles nouveaux, subdivisés, le cas échéant, en alinéas, voire en paragraphes.

Afin de suivre l'avis du Conseil d'Etat, il est suggéré de scinder l'actuel article 3 comme suit: Les paragraphes 1, 2, 3, 7, 15 et 16 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 6 de l'article 3 nouveau. Les paragraphes 4, 8, 12 et 13 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 4 nouveau. Les paragraphes 5, 6, 9 et 11 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 5 nouveau. Les paragraphes 10 et 17 deviendront les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 nouveau. Les actuels articles 4, 5 et 6 seront renumérotés en conséquence et deviendront respectivement les articles 7, 8 et 9. Le paragraphe 14 de l'actuel article 3 sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5 (cf. infra sous „article 5“) (**amendement 4**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que les amendements 3 et 4 tiennent notamment compte de la suggestion du Conseil d'Etat de désigner formellement comme membres du comité du risque systémique les autorités, et non les personnes physiques qui les représentent.

L'amendement 4 met également fin aux incertitudes quant aux règles de quorum et de majorité dans le fonctionnement du comité. Le Conseil d'Etat donne dès lors son accord sur les modifications en question.

Par ailleurs, à l'amendement 4, et plus précisément à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1er, une erreur matérielle s'est glissée, les termes „secteur financier“ y figurant à deux reprises. Cette même observation vaut également pour le texte coordonné, même si le Conseil d'Etat n'est en principe pas appelé à se prononcer sur celui-ci.

La Commission des Finances et du Budget procède à la correction de cette erreur matérielle.

Article 4 ancien (article 7 nouveau)

L'article 4 précise le cercle des autorités, personnes et infrastructures de marché qui peuvent être destinataires des avis, alertes ou recommandations du comité. Il s'agit avant tout des autorités représentées au comité, mais également de tout ou partie du secteur financier. Aux fins de la présente loi, le secteur financier englobe de manière large tous les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement ou opérateurs qui pourraient porter atteinte à la stabilité du système financier au Luxembourg ou à l'une de ses composantes. Les recommandations du comité pourraient également s'adresser à des entités et activités du secteur bancaire parallèle, communément appelé *shadow banking*.

Lorsque le comité émet des avis, alertes ou des recommandations qui concernent tout ou partie du secteur financier, il les adresse notamment aux autorités représentées au comité qui assurent la surveillance des acteurs ou infrastructures de marché visés.

Le comité évalue au cas par cas la nécessité de procéder à la publication des avis, alertes ou recommandations suivant les modalités de vote fixées à l'article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau). Cette disposition met en oeuvre la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

Le Conseil d'Etat enchaîne ici avec son observation faite à l'article 1er. Le libellé de l'article 4 soulève pour lui un problème fondamental. En effet, le comité du risque systémique ne disposant ni de pouvoir réglementaire, ni de pouvoir de contrainte propres (et il ne saurait d'ailleurs en disposer s'agissant d'une structure „douce“ de recommandation et d'orientation), le Conseil d'Etat ne peut appuyer l'idée que ce comité s'adresse directement à des acteurs individuels. En effet, ces interventions risquent d'être ressenties comme des instructions, alors qu'elles sont dépourvues des assises juridiques nécessaires et surtout des voies de recours caractérisant un Etat de droit. Les seuls destinataires directs du comité seront dès lors les autorités de surveillance microprudentielles qui, elles, choisiront si, et selon quelles voies, elles feront passer le message à un, plusieurs ou tous les acteurs sur lesquels elles ont autorité.

S'agissant d'un pouvoir indirect non négligeable du nouveau comité, le Conseil d'Etat recommande vivement de faire ressortir ce cheminement potentiel du texte même.

Suivant cette lecture, le paragraphe 1er se limitera aux trois premières lignes actuelles, la partie „ainsi que ... ou à l'une de ses composantes“ étant à supprimer et à remplacer par la description de la „voie indirecte“ que le Conseil d'Etat vient d'énoncer.

(cf. également avis du Conseil d'Etat sur article 1er in fine et sur article 2 (début)).

Le Conseil d'Etat préconise de limiter l'ensemble des destinataires potentiels des avis, alertes et recommandations émis par le comité à ses seuls membres. Il en résulterait un affaiblissement du comité qui se trouve en contradiction avec l'avis de la BCE qui critique (sections 6 et 10) la capacité d'action trop faible du comité et demande à ce qu'il soit attribué au comité des pouvoirs coercitifs directs. Dans le même ordre d'idées, la sous-recommandation C.4 de la recommandation 2011/3 du CERS dispose que l'autorité macroprudentielle ait le contrôle des instruments appropriés pour atteindre ses objectifs.

Selon la Commission des Finances et du Budget, le projet de loi constitue un équilibre délicat entre ces deux positions divergentes. Le comité a deux moyens d'agir: Tout d'abord il peut adresser les avis, alertes et recommandations à ses membres (tel que préconisé par le Conseil d'Etat). Ces derniers peuvent ensuite imposer le respect desdites recommandations auprès des acteurs du secteur soumis à leur surveillance en ayant recours aux mesures et outils macroprudentiels qui sont sous leur contrôle (p. ex. les outils prévus par l'article 49 du projet de loi n° 6660). Le comité peut aussi adresser ses avis, alertes et recommandations directement à l'ensemble ou à une partie des acteurs du secteur finan-

cier. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, comme il s'agit en l'occurrence d'impacter et de contrer des risques systémiques à l'échelle macroprudentielle, une situation où le comité s'adresserait directement à un acteur individuel est très rare et exceptionnelle. Cette deuxième manière de procéder est davantage en ligne avec les doléances des instances européennes, notamment la BCE et le CERS tout en restant exceptionnelle. S'en défaire risquerait de mettre le Luxembourg dans une situation où son cadre de surveillance macroprudentielle, déjà épinglé pour un certain nombre de faiblesses par la BCE dans son avis, serait tout simplement qualifié d'insuffisant et de non conforme aux textes européens.

Le Conseil d'Etat critique que les recommandations adressées à des acteurs du secteur pourraient être interprétées comme étant contraignantes alors que les voies de recours caractérisant les décisions administratives et l'Etat de droit sont absentes. Selon la Commission des Finances et du Budget, il s'agit là d'une vision incomplète des choses: le paragraphe 3 de l'article 4 ancien (article 7 nouveau) souligne clairement que ces recommandations ne sont pas contraignantes et qu'au contraire, un mécanisme „comply or explain“ s'applique. Un acteur qui ne se conformerait pas à une recommandation du comité devra expliquer pour quelles raisons il a jugé bon de ne pas donner suite à une recommandation donnée. D'ailleurs le projet de loi ne prévoit aucune sanction ou autre mesure qui pourrait être prise envers un destinataire d'une recommandation dans de tels cas. A noter que les autorités membres du comité disposent d'un pouvoir coercitif vis-à-vis des acteurs du secteur soumis à leur surveillance pour veiller, le cas échéant, au respect des avis, alertes et recommandations. Dans un tel cas, les voies de recours prévues par la loi sectorielle en vertu de laquelle l'autorité membre agit s'appliquent.

Le Conseil d'Etat souligne encore que l'idée de s'adresser à „tout ou partie du secteur financier“ est dépourvue de toute signification juridique.

Or, la notion de „secteur financier“ est explicitée par le commentaire de l'article. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 2 est superfétatoire, alors qu'il reprend, certes en utilisant des termes différents, l'article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau).

(cf. également supra sous article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau)) La Commission des Finances et du Budget décide de modifier le paragraphe 2 afin de tenir compte de la recommandation de la BCE concernant la transparence quant aux décisions de politique macroprudentielle, tout en la conciliant avec l'avis du Conseil d'Etat (**amendement 5**). Ainsi elle décide de consacrer le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics, en temps utile, si une telle publication contribue à la réalisation des objectifs du comité, dont notamment la stabilité financière. Les modalités de décision en matière de publication assurent, comme exposé ci-dessus, la plus grande prudence en matière de politique de publication. Le paragraphe 2 reformulé guidera le comité dans les décisions en question et assure que la publication n'est pas susceptible de contrecarrer les objectifs du comité.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'il s'était montré très réticent face à une publicité étendue des documents élaborés par le comité. La Commission des Finances et du Budget décrit dans ses „prises de position“ (doc. parl. n° 6653⁴) la nécessité, face aux exigences européennes, d'accorder une publicité raisonnable à ces documents. Le Conseil d'Etat peut dès lors s'accommoder d'une publicité encadrée par les critères de finalité et de choix du moment approprié tels qu'ils résultent de l'amendement.

Le Conseil d'Etat remarque ensuite que le commentaire des articles expose que le comité pourrait même s'adresser au secteur dit „shadow banking“. Si le commentaire des articles n'a pas de valeur juridique et n'est pas formellement examiné par le Conseil d'Etat, il faut à cet endroit cependant souligner qu'une telle „compétence“ du comité est inconcevable. En effet, s'il convient de réguler tant soit peu le secteur financier parallèle, et sachant que des initiatives en ce sens sont en cours, cette compétence devra nécessairement revenir aux autorités de surveillance visées à l'article 1er, paragraphe 1er, disposition dont il ressort d'ailleurs que le comité du risque systémique ne saurait avoir une compétence de régulation propre indépendante de celle des autorités en place.

La Commission des Finances et du Budget constate que la remarque du Conseil d'Etat vise le commentaire des articles et décide donc qu'il n'est pas nécessaire de changer le texte du projet de loi. A noter toutefois que la compétence du comité en matière macroprudentielle doit être large afin que la politique du comité puisse être efficace. Il reste nécessaire que le comité puisse identifier et pointer du doigt les risques systémiques qui pourraient découler de l'activité des parties visées du secteur financier,

afin qu'une prise de conscience puisse avoir lieu, et afin que, le cas échéant, il puisse être légiféré en la matière, le tout dans le but de contenir les menaces de nature systémique.

Enfin, le Conseil d'Etat note que le paragraphe 3 est à reformuler en fonction de ce qui sera retenu pour le paragraphe 1er.

A la lumière de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le texte du paragraphe 3.

Article 5 ancien (article 8 nouveau)

Cet article, qui met en oeuvre la recommandation 8 de la recommandation CERS/2011/3, a pour objet d'assurer que le comité dispose de toutes les informations utiles et nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. Les autorités représentées au comité sont tenues de communiquer, de leur propre initiative et sur demande, ces informations au comité, leur secret professionnel prévu par le droit national ne faisant pas obstacle à de telles communications. Il est entendu que la levée du secret professionnel, prévue par la présente loi, ne s'applique pas à la BCL, car son secret professionnel est prévu par l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, qui est un protocole annexé au traité de droit primaire de l'Union ayant un rang supérieur au droit national dans la hiérarchie des normes.

Le comité peut en outre adresser des demandes d'informations économiques et financières à d'autres organismes nationaux tels que le Statec. Ces organismes donnent suite aux requêtes du comité dans le délai fixé par ce dernier. En cas d'absence de réponse ou de réponse incomplète dans le délai imparti, le comité peut proroger le délai de réponse.

Quant aux autorités représentées au comité, elles veillent à coopérer dans le respect de leurs compétences respectives.

Pour le Conseil d'Etat, l'article sous examen soulève une série de questions. Tout d'abord, le paragraphe 1er prévoit que ce sont les „membres du comité“ qui communiquent des informations au comité. Par contre, le commentaire des articles énonce, de façon correcte, que cette communication se fait par les „autorités représentées au comité“. Cette formulation est la seule juridiquement correcte et il convient de la reprendre dans le texte même.

(Cf. également supra sous article 3). La Commission des Finances et du Budget constate qu'avec l'adaptation de la terminologie discutée sous article 3, il est désormais clair au paragraphe 1er que le terme „membre“ vise bien les autorités en question.

Le Conseil d'Etat demande qui est visé par „tout autre organisme national“ au paragraphe 2 et estime que la sphère des destinataires et correspondants devrait en effet être déterminée avec plus de clarté dans un texte à portée contraignante.

La Commission des Finances et du Budget a été informée du fait qu'une politique macroprudentielle, ciblée, efficiente et efficace se basera nécessairement sur des analyses et le suivi d'indicateurs appropriés. Il est dès lors primordial que le comité dispose de toutes les informations pertinentes. Le besoin en informations et les séries de données requises par le comité pourront évoluer avec la situation économique et le développement des risques systémiques à l'échelle nationale et internationale. Le projet de loi reste donc délibérément assez vague et vise un ensemble de sources d'informations le plus large possible, non seulement à cause des impératifs liés au travail du comité, mais aussi compte tenu des exigences découlant des textes européens. Ainsi la BCE note dans les sections 6 et 10 de son avis sur le projet de loi que le comité n'a pas le pouvoir de s'adresser directement au secteur pour demander des informations et demande un renforcement des pouvoirs du comité sur ce point. La sous-recommandation C.2. de la recommandation 2011/3 du CERS invite d'ailleurs les Etats membres à veiller à ce que les autorités macroprudentielles aient le pouvoir de demander et d'obtenir „toutes les données nationales et toutes les informations pertinentes pour l'accomplissement de ses missions“, y compris „celles qui ne relèvent pas de la sphère de la réglementation“. Ainsi le projet de loi essaie d'équilibrer d'une part les exigences très vastes contenues dans les textes européens et une approche mesurée, visant à éviter que les acteurs du secteur ne soient confrontés à une multiplication excessive et injustifiée de demandes d'informations.

Parmi les organismes nationaux visés on comptera bien sûr le Statec, mais également des autorités qui sont à établir, telles que l'autorité de résolution des banques, le mécanisme de garantie des dépôts, etc. et qui ne pourront pas encore être nommées de manière exhaustive. La Commission des Finances et du Budget a dès lors décidé de ne pas modifier le projet de loi sur ce point.

A noter dans ce contexte que le constat de la BCE qu'avec le modèle prévu, le comité aurait uniquement accès à des données collectées en vertu d'autres exigences déclaratives (reporting) dans le cadre de la surveillance prudentielle est erroné: en effet les membres du comité disposent, sous les lois sectorielles, du pouvoir de formuler des demandes d'informations ad hoc à l'ensemble ou une partie des entités surveillées.

Enfin, l'ensemble de l'article 5 ancien (article 8 nouveau), dans les deux sens du flux d'informations y prévu, et pour tous les acteurs, organismes et autorités visés, soulève une nouvelle fois la question du secret professionnel et de la protection des données. En effet, le Conseil d'Etat estime que la référence au „respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national“ est trop sommaire pour y subsumer la réponse à la problématique discutée à l'endroit de l'article 3, paragraphe 14 ancien (article 8 paragraphe 5 nouveau), à savoir la création d'une sphère partagée de secret, qui ne serait d'ailleurs pas souhaitable, alors qu'elle pourrait, le cas échéant, „couvrir“ formellement les auteurs des révélations et transmissions sans pour autant adresser la question du droit légitime des acteurs concernés par les échanges et révélations de voir protégées leurs données confidentielles.

(cf. également avis du Conseil d'Etat sur article 2 et sur article 3 (14) ancien, 8 (5) nouveau). La Commission des Finances et du Budget constate que le comité du risque systémique ne saurait remplir les fonctions confiées aux autorités macroprudentielles par les textes européens s'il n'a accès qu'à des données agrégées. D'ailleurs la sous-recommandation C.2 de la recommandation CERS/2011/3 exige explicitement que les autorités macroprudentielles doivent être en mesure de recevoir des informations spécifiques à un établissement. La sous-recommandation C.3. évoque le rôle des autorités macroprudentielles dans la désignation des établissements d'importance systémique. Au Luxembourg cette mission est couverte par l'article 49 du projet de loi 6660, qui introduit entre autres, un article 59-3 dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. L'article en question dispose que la CSSF recense les établissements d'importance systémique, mais qu'en la matière elle prend ses décisions en concertation avec la BCL et après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique. Or, le comité du risque systémique ne serait pas en mesure de se prononcer sur la nature systémique ou non d'un établissement, s'il ne dispose pas de données spécifiques à cet établissement sur lesquelles il pourra baser son appréciation.

Le Conseil d'Etat note que si un tel partage du secret professionnel est préconisé (ce qui n'est pas la solution préférée du Conseil d'Etat), il faudrait étoffer le projet de loi en la matière. Afin de clarifier cet état des choses, la Commission des Finances et du Budget décide d'ajouter un nouveau paragraphe 3 suivant à l'article 5 ancien (article 8 nouveau) (**amendement 6**):

„(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des membres du comité du risque systémique et des autres organismes nationaux visés à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par leur secret professionnel respectif.“.

Cet ajout permettra d'expliciter dans le projet de loi lui-même que les autorités membres du comité sont habilitées à partager des informations confidentielles avec le comité du risque systémique. Même si cela n'est pas absolument nécessaire, l'article 60 du projet de loi n° 6660 prévoit une modification de la loi organique de la CSSF selon laquelle le secret professionnel de la CSSF ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par son secret professionnel. Cette disposition rappelle la possibilité de transmission d'informations prévue dans le présent projet de loi et a pour objectif de faciliter la lecture des lois sectorielles afin d'y voir énumérés, en un seul et même endroit, l'ensemble des cas où la levée du secret professionnel est autorisée. Il sera procédé de même, par le biais d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 6456, à l'égard du Commissariat aux Assurances.

Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat quant à l'extension des hypothèses selon lesquelles les informations confidentielles en question peuvent être échangées, il est précisé dans un nouveau paragraphe 4 de l'article 5 ancien (article 8 nouveau) que les informations en question ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de ses missions (prévues dans le projet de loi) (**amendement 6**).

La confidentialité au sein du comité est assurée par l'ancien article 3, paragraphe 14 du projet de loi, transféré au présent article (article 8, paragraphe 5 nouveau). Le contenu du paragraphe en question n'a pas été modifié à l'exception de deux changements ponctuels visant à accommoder la nouvelle terminologie découlant de l'amendement 4 (**amendement 6**).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement répond au souci le plus fondamental exprimé par le Conseil d'Etat dans son avis, à savoir celui de la sphère du secret professionnel. Afin d'éviter que les membres du comité ou leurs représentants n'encourent les sanctions liées à la violation du secret professionnel qui existe pour chacun individuellement sans que pour autant un secret partagé en découle, il convient de créer cette sphère de partage collectif. C'est ce que l'amendement 6 vise à réaliser. Les auteurs ont choisi la voie négative („ne fait pas obstacle à“), mais les dispositions sont assez claires pour apaiser les craintes du Conseil d'Etat, d'autant plus que le paragraphe 4 nouveau de l'article 8 nouveau introduit aussi une restriction à la finalité du partage du secret.

Si le Conseil d'Etat partage ainsi l'orientation des auteurs de l'amendement, il convient de tenir compte du fait que les membres du comité ne sont, suite aux amendements, plus les représentants personnes physiques qui y siègent, mais bien les autorités dont elles émanent. Or, le secret professionnel doit en l'occurrence protéger les représentants personnes physiques, d'autant plus que dans les lois organiques respectives, ce sont des personnes physiques qui sont visées par l'obligation au secret professionnel. Par ailleurs, les personnes „invitées“ au titre de l'article 6, paragraphe 1er, doivent bénéficier de la même protection. Le paragraphe 3 se lira dès lors comme suit:

„(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des représentants des membres du comité du risque systémique et, le cas échéant, des personnes invitées dans les conditions du paragraphe 1er, ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par le secret des personnes concernées.“

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé, étant entendu que les représentants des membres du comité du risque systémique incluent en l'occurrence les représentants suppléants et les personnes travaillant au secrétariat du comité.

Le Conseil d'Etat remarque finalement que s'il ne devait pas recevoir les apaisements nécessaires sur l'ensemble de ces questions qui se posent par rapport à plusieurs dispositions du texte sous avis, à savoir la délimitation de la sphère du secret partagé, la circonspection en matière de publicité, et la proportionnalité des interventions potentielles par rapport aux droits légitimes des acteurs concernés, il se verrait obligé, sur base de considérations impérieuses de sécurité juridique, de réserver la dispense du second vote constitutionnel.

Cette remarque du Conseil d'Etat concerne 3 points:

- la délimitation de la sphère du secret partagé, ce point a été abordé ci-avant sous „article 5 ancien (article 8 nouveau)“;
- la circonspection en matière de publicité, ce point a été abordé sous „article 3“; et
- la proportionnalité des interventions potentielles par rapport aux droits légitimes des acteurs concernés: ce point a été abordé sous „article 4 ancien (article 7 nouveau)“.

Article 6 ancien (article 9 nouveau)

Le présent article vise à rendre les membres du comité et leurs suppléants responsables („accountable“), en conformité avec la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3, devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les décisions prises dans l'exercice de leur fonction au titre de la présente loi.

Le comité rencontrera une fois par an la Commission des Finances de la Chambre des Députés. En outre, le comité communiquera chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Il publie une version abrégée de ce rapport.

Le rapport que le comité est tenu de soumettre au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés décrit notamment les risques systémiques identifiés, les grands axes de la politique macroprudentielle poursuivie et plus particulièrement les objectifs intermédiaires fixés et les instruments macroprudentiels choisis pour atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macroprudentielle. Il dresse en outre la liste des avis, alertes et recommandations émis par le comité et fait état de la suite que les destinataires ont réservé à ces avis, alertes et recommandations.

Le Conseil d'Etat note une certaine disparité entre le texte du projet et le commentaire des articles. D'après ce dernier, le texte rendrait les membres du comité „responsables“ devant le Gouvernement en conseil et la Chambre des députés. En premier lieu, le texte ne dit rien de tel, il prévoit juste une réunion. En second lieu, quelle serait la nature de cette responsabilité? Les membres du comité devien-

draient-ils d'un coup des acteurs politiques contraints, le cas échéant, à la démission si les représentants de la Nation ne trouvent pas de satisfaction? Quelles en seraient les répercussions sur leurs fonctions professionnelles principales?

La Commission des Finances et du Budget constate que l'article 6 ancien (article 9 nouveau) répond à la sous-recommandation D.3 du CERS (CERS/2011/3) qui dispose que les autorités macroprudentielles doivent être ultimement responsables devant le Parlement national. Comme mentionné dans le commentaire des articles, le texte anglais de ladite recommandation utilise le terme „accountable“. Dans le contexte de l'article 6 ancien (article 9 nouveau), il faudra donc interpréter le terme „responsable“ en recourant au sens étymologique du terme anglais dont il est la traduction, i.e. au sens de „rendre des comptes“. C'est d'ailleurs ce que le comité fait en vertu de cet article, il explique ses activités à la Chambre des Députés. Comme mentionné ci-dessus, les personnes siégeant au comité y représentent les autorités dont ils font partie/sont à la tête et n'y siègent pas en capacité personnelle. Elles ne sauraient dès lors devenir des acteurs politiques qui seraient contraints, le cas échéant, de démissionner.

Quant à la rédaction de l'article, la Commission des Finances et du Budget décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 3, paragraphe 6 ancien (article 5 paragraphe 2 nouveau) quant aux risques inhérents à la publicité.

Les explications relatives à cette remarque du Conseil d'Etat se trouvent sous „article 3“.

Article 10 nouveau

Dans son avis, le Conseil d'Etat évoque la question de la responsabilité des membres du comité étant donné l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité. Alors que la question de la responsabilité de la CSSF et du CAA est réglée par les lois organiques des deux établissements publics en question, tel n'est pas le cas pour la BCL.

La Commission des Finances et du Budget décide qu'il y a lieu de remédier à cette lacune. Le nouvel article 10 introduit une limitation de responsabilité extracontractuelle dans le chef de la BCL en précisant que l'exercice des missions de la BCL se fait dans l'intérêt public.

La limitation de responsabilité de la BCL sera dès lors comparable à celle dont bénéficient la CSSF et le CAA (**amendement 7**).

La BCL a l'obligation de protéger une pluralité d'intérêts, parmi lesquels plus particulièrement celui de la stabilité des prix et de la stabilité du système financier. La responsabilité de la BCL ne peut être engagée que s'il est prouvé qu'un dommage a été causé par une négligence grave dans le choix ou l'application ou l'absence des moyens mis en œuvre par la BCL, en ce y compris la faute intentionnelle. Pour que sa responsabilité soit engagée, outre le dommage, il faut que le ou les plaignants établissent la faute et le lien de causalité, c'est-à-dire prouvent que le dommage est l'effet direct d'une négligence grave et non seulement d'une erreur d'appréciation. L'adéquation des moyens retenus par la BCL doit se mesurer par rapport aux standards qui sont notamment appliqués par d'autres autorités nationales et européennes ayant des missions similaires que la BCL.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que cet amendement modifie la loi organique de la Banque centrale du Luxembourg en introduisant un article comparable à ceux qui figurent dans les lois organiques de la CSSF et du Commissariat aux assurances.

Si cette précision est certes utile bien au-delà du contexte du projet de loi sous avis, elle ne répond pourtant que partiellement aux interrogations du Conseil d'Etat en matière de responsabilité du comité, de ses membres ou représentants de membres. Les réponses à ses interrogations figurent dans la prise de position de la Commission des Finances et du Budget (voir doc. parl. n° 6653⁴), et le Conseil d'Etat en prend acte.

*

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 6653 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Art. 1. (1) Il est institué un comité du risque systémique (ci-après „comité“) ayant pour mission de coordonner la mise en œuvre, par les autorités représentées au comité, de la politique macroprudentielle dont l'objectif ultime est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, notamment en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation des risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

(2) Le comité est institué, conformément à la recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après „CERS“) du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (CERS/2011/3), sous la forme d'un collège qui contribue à une coopération adéquate entre les autorités investies des compétences respectives dans le domaine de la surveillance micro- et macroprudentielle.

La coordination de la mise en œuvre de la politique macroprudentielle par le comité s'effectue sans préjudice des compétences propres dont dispose, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Banque centrale européenne (ci-après „BCE“) et la Banque centrale du Luxembourg (ci-après „BCL“) en tant que membre du Système européen des banques centrales et de l'Eurosystème ainsi qu'en vertu de sa loi organique.

(3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macroprudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires.

(4) Le comité évalue périodiquement le caractère approprié des objectifs intermédiaires ainsi que l'efficacité et l'efficience des instruments macroprudentiels choisis au regard de la réalisation de l'objectif de la politique macroprudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macroprudentielle, des évolutions structurelles du système financier national et international, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants.

Art. 2. Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités membres, le comité:

- a) identifie, évalue et fait un suivi des risques pour la stabilité financière visant à prévenir ou atténuer ces risques, notamment sur base de la situation économique, de la situation du secteur financier et des marchés financiers réalisées par les autorités représentées au comité ou par des enceintes financières internationales et en tenant compte des décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents;
- b) détermine sur base des analyses réalisées par les autorités représentées au comité, les acteurs financiers et les infrastructures de marché du secteur financier ou leurs activités, qui constituent ou sont susceptibles de constituer un risque systémique pour le Luxembourg;
- c) est habilité à émettre tout avis qu'il estime utile et nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires et, le cas échéant, à rendre ces avis publics;
- d) est habilité à émettre des alertes lorsque les risques pour la stabilité financière sont jugés importants et, le cas échéant, à rendre ces alertes publiques;
- e) est habilité à formuler des recommandations relatives aux mesures correctrices à prendre pour faire face aux risques identifiés, y compris des recommandations relatives aux instruments macropruden-

tiels à utiliser pour réaliser l'objectif de la politique macroprudentielle et les objectifs intermédiaires, et, le cas échéant, à rendre ces recommandations publiques;

- f) évalue et fait le suivi des réponses que les destinataires ont réservé aux avis, alertes et recommandations du comité;
- g) contribue à renforcer la coopération et l'échange d'informations, en situation normale et en situation de crise, entre les autorités représentées au comité;
- h) coopère et échange des informations avec le CERS et avec d'autres autorités macroprudentielles étrangères dans les limites, sous les conditions et suivant les modalités définies dans le droit de l'Union et invite le directeur général de la BCL, en tant que membre votant du CERS, à informer le CERS de tout ajustement significatif apporté à la politique macroprudentielle en application de l'article 1er, paragraphe (4) et des raisons qui ont motivé cet ajustement;
- i) veille sur la suite à donner aux recommandations du CERS et l'informe des mesures prises aux fins de faire face aux risques systémiques identifiés au Luxembourg suivant les modalités définies par le droit de l'Union.

Dans l'accomplissement de sa mission, le comité respecte les objectifs de stabilité financière au sein de l'Union européenne.

Art. 3. (1) Le comité est composé de quatre membres, à savoir:

- le Gouvernement, représenté par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- la BCL, représentée par son directeur général,
- la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“), représentée par son directeur général,
- le Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“), représenté par son directeur.

(2) Chaque membre du comité désigne un représentant suppléant qui peut accompagner le représentant aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(4) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité.

Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(5) Les membres du comité, les représentants des membres du comité et les représentants suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(6) Les représentants des membres du comité et les représentants suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

Art. 4. (1) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins deux représentants sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants.

(2) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les représentants des membres du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(3) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux des représentants de ses membres.

(4) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

Art. 5. (1) Les représentants disposent d'un droit de vote. Les représentants suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un représentant, ils exercent son droit de vote.

(2) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(3) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite.

(4) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité des représentants de ses membres.

Art. 6. (1) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des personnes du monde économique et des acteurs du secteur financier ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflit d'intérêts avec le sujet à l'ordre du jour.

(2) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflit d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi.

Art. 7. (1) Les destinataires des avis, alertes et recommandations émises par le comité sont le Gouvernement, la CSSF, le CAA, et la BCL pour ses missions de surveillance de la liquidité et de surveillance des systèmes, conformément à sa loi organique, ainsi que tout ou partie du secteur financier, y compris les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement, les infrastructures de marché, susceptibles, collectivement ou individuellement, de porter atteinte à la stabilité financière du système financier ou à l'une de ses composantes.

(2) Les avis, alertes et recommandations sont rendus publics, en temps utile, si cela contribue à la réalisation des objectifs du comité.

(3) Les destinataires des avis, alertes et recommandations informent le comité des suites qu'ils ont donné à ces avis, alertes ou recommandations et fournissent une justification adéquate en cas d'inaction suite à une recommandation.

Art. 8. (1) Les membres du comité communiquent, de leur propre initiative, dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national, au comité toutes les informations qu'ils estiment utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission du comité.

(2) Le comité est habilité à demander aux autorités représentées au comité ainsi qu'à tout autre organisme national de lui communiquer toutes les informations économiques et financières utiles et nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris des données macroéconomiques et des informations prudentielles relatives à des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les organismes nationaux destinataires de ces demandes d'informations sont tenus de fournir les informations au comité dans le délai imparti dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national.

(3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des représentants des membres du comité du risque systémique et, le cas échéant, des personnes invitées dans les conditions du paragraphe 1er, ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par le secret des personnes concernées.

(4) Les informations visées aux paragraphes 1 et 2 ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions.

(5) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les représentants des membres du comité, les représentants suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute

autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Art. 9. Au cours du premier trimestre de l'année civile, le comité communique au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des députés un rapport sur ses activités de l'année écoulée. Sur demande de la Chambre, le comité présente le rapport à la commission compétente de la Chambre. Une version abrégée du rapport est publiée par le comité.

Art. 10. La loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est modifiée par l'insertion d'un nouveau titre „Responsabilité civile“ et d'une nouvelle disposition libellée comme suit:

„Responsabilité civile

Art. 34-1. La Banque centrale exerce ses missions dans l'intérêt public. Pour que la responsabilité civile de la Banque centrale puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage subi a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement des missions de service public de la Banque centrale.“

Luxembourg, le 13 mars 2015

Le Président-Rapporteur,
Eugène BERGER

