

N° 6899³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**du [...] portant approbation de l'Accord concernant le transfert
et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution
unique signé à Bruxelles le 21 mai 2014**

* * *

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

(14.12.2015)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président; M. Guy ARENDT, Rapporteur; M. 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° 6899 a été déposé par le Ministre des Finances le 5 novembre 2015.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles (incluant un commentaire des articles de l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique), une fiche financière, ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 17 novembre 2015, Monsieur Guy Arendt a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique.

L'avis de la Chambre de commerce date du 2 décembre 2015.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 10 décembre 2015.

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 14 décembre 2015.

Le projet de rapport a été adopté au cours de la même réunion.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI**2.1. Remarques contextuelles**

Le 21 mai 2014, les représentants permanents de 26 Etats membres ont signé l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique („Accord intergouvernemental“) mis en place dans le cadre de l'Union bancaire. Ce traité, que le Royaume-Uni et la Suède

n'ont pas signé, complète le règlement portant création d'un Mécanisme de résolution unique („Règlement MRU“¹).

Le Mécanisme de résolution unique a pour objectif de préserver la stabilité financière et d'assurer un cadre effectif pour la résolution des défaillances des établissements financiers, tout en protégeant les contribuables lors de crises bancaires. Il s'appuie sur les contributions du secteur financier lui-même et comporte des dispositifs de soutien neutres à moyen terme sur le plan budgétaire. Le Règlement MRU institue ainsi le Fonds de résolution unique („FRU“) et précise les modalités de prise de décisions concernant son utilisation. L'Accord intergouvernemental porte, lui, sur le transfert des contributions perçues au niveau national vers le FRU et, en particulier, sur l'affectation, pendant une période transitoire, de ces contributions à des compartiments correspondant à chacune des parties contractantes. Au cours d'une période transitoire de 8 ans il sera procédé à la mutualisation progressive de l'utilisation de ces compartiments de manière à ce que qu'ils disparaissent à la fin de cette période transitoire.

Le FRU a pour objectif d'atteindre d'ici huit ans au moins 1% du total des dépôts garantis de toutes les institutions de crédit autorisées dans tous les Etats membres participant à l'Union bancaire, un montant qui est évalué à 55 milliards d'euros. Selon l'Accord intergouvernemental, les contributions faites par les banques au niveau national seront transférées au FRU. La contribution de chaque banque sera calculée au prorata du montant de son passif (hors fonds propres et dépôts garantis) par rapport au montant de l'ensemble du passif de tous les établissements autorisés dans les pays participants. Les contributions seront ajustées proportionnellement au profil de risque de chaque établissement.

L'Accord intergouvernemental précise encore qu'au cours de la période transitoire, si les ressources de la partie mutualisée du FRU s'avèrent insuffisantes, des financements complémentaires (notamment des transferts temporaires entre compartiments nationaux, le recours aux contributions *ex post* payées par les établissements de crédit ou, en dernier recours, un emprunt ou d'autres formes de financements transitoires) peuvent être utilisés.

2.2. Objet à proprement parler

Le présent projet de loi a pour objet la ratification et opérationnalisation de l'Accord intergouvernemental concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique signé à Bruxelles le 21 mai 2014 par le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Croatie, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovaquie, la République slovaque et la République de Finlande.

Le projet de loi pourvoit à la ratification de l'Accord intergouvernemental ainsi qu'à son opérationnalisation en clarifiant les modalités pratiques du transfert des contributions payées par les établissements de droit luxembourgeois vers le FRU. Ce transfert sera opéré par le Fonds de résolution Luxembourg qui est institué par l'article 105 du projet de loi n° 6866 relative aux mesures de résolution, d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ainsi qu'aux systèmes de garantie des dépôts et d'indemnisation des investisseurs.

Le projet de loi autorise enfin le Gouvernement à accorder une garantie ou une ligne de crédit de 1.085 millions d'euros au Conseil de résolution unique à laquelle ce dernier pourrait avoir recours au cas où les ressources disponibles dans le compartiment du FRU correspondant au Luxembourg ne suffiraient pas pour financer une mesure de résolution concernant une banque agréée au Luxembourg. Le recours à la garantie ou à la ligne de crédit étatique se fait dans le respect de l'article 5 de l'Accord intergouvernemental et peut dès lors être envisagé uniquement s'il devait encore y avoir un besoin de financement complémentaire après que le renflouement interne a été effectué, le compartiment luxembourgeois a été épuisé et un nouvel appel à contribution des banques a été réalisé. Le considérant (13) de l'Accord intergouvernemental prévoit en effet la mise en place d'un financement-relais („*bridge*

¹ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

financing“) par les Etats membres pendant la période transitoire de 8 ans pour assurer la crédibilité et la solidité financière du Mécanisme de résolution unique.

La ratification de l’Accord intergouvernemental constitue un pas majeur contribuant à compléter la mise en place de l’Union bancaire. L’Accord intergouvernemental constitue un élément incontournable de l’achèvement du Mécanisme de résolution unique qui impute les coûts liés à une résolution bancaire au secteur bancaire (et non pas aux contribuables) et qui, partant, brise le cercle vicieux entre les banques et le souverain.

*

3. LES AVIS

Dans son avis, la Chambre de commerce salue la ratification en tant que telle de l’Accord, pré-requis indispensable pour transférer les contributions au FRU, au vu notamment de l’entrée en vigueur du Mécanisme de Résolution Unique au 1^{er} janvier 2016. Elle rappelle la nécessité d’adopter au plus vite le présent projet de loi afin de pouvoir contribuer au FRU dans les délais impartis et ainsi ne pas courir le risque de devoir recourir à des moyens financiers alternatifs.

La Chambre de commerce note ensuite que l’exposé des motifs du projet de loi recommande fortement une adoption en parallèle du projet de loi avec le projet de loi 6866 et en conclut qu’il faudra donc bien veiller à d’abord adopter le projet de loi 6866 avant le présent projet de loi.

Finalement, la Chambre de commerce déplore que, si le pouvoir de lever des moyens financiers alternatifs appartient au Conseil de Résolution Unique, le projet de loi ne comporte aucune justification quant au montant de 1.085 millions d’euros visé.

Le Conseil d’État relève également que le projet de loi 6866 devra entrer en vigueur avant l’entrée en vigueur de la présente loi en projet. Si tel ne devait pas être le cas, le Conseil d’État ne pourra pas accorder sa dispense au second vote constitutionnel à propos du projet de loi sous examen.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L’article 1^{er} du projet de loi pourvoit à l’approbation de l’accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé à Bruxelles le 21 mai 2014 par l’ensemble des Etats membres de l’Union européenne, à l’exception du Royaume-Uni et de la Suède.

L’accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique et le règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d’investissement dans le cadre d’un mécanisme de résolution unique et d’un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 sont étroitement liés, notamment à travers les articles 67 et 77 du règlement MRU.

L’objet de l’accord se limite à l’obligation de transférer au Fonds de résolution unique les „*contributions perçues au niveau national, en vertu de critères, modalités et conditions uniformes, en particulier l’affectation, pendant une période transitoire, des contributions qu’elles perçoivent au niveau national à différents compartiments correspondant à chacune des parties contractantes, ainsi que la mutualisation progressive de l’utilisation de ces compartiments de manière à ce que qu’ils disparaissent à la fin de la période transitoire*“ (neuvième considérant de l’accord).

La ratification de l’accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique constitue un pas majeur contribuant à compléter la mise en place de l’Union bancaire. L’accord constitue un élément incontournable de l’achèvement d’un mécanisme de résolution unique qui impute les coûts liés à une résolution bancaire au secteur bancaire (et non pas aux contribuables) et qui partant brise le cercle vicieux entre les banques et le souverain.

Le Conseil d’Etat n’a pas d’observation quant à cet article.

Article 2

L'article 2 du projet de loi règle le détail opérationnel du transfert des contributions au Fonds de résolution unique. En vertu de l'article 67, paragraphe 4 du règlement MRU, ce sera la CSSF, qui, sur base des calculs faits par le Conseil de résolution unique, va notifier aux banques la somme à verser au titre de l'année en cours. L'article 2 du présent projet de loi clarifie que les établissements de droit luxembourgeois verseront les contributions en question au Fonds de résolution Luxembourg institué par l'article 105 du projet de loi relative aux mesures de résolution, d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ainsi qu'aux systèmes de garantie des dépôts et d'indemnisation des investisseurs (projet de loi n° 6866). La notification de la CSSF indiquera le compte du Fonds de résolution Luxembourg sur lequel les établissements devront verser leurs contributions. Le Fonds de résolution Luxembourg se chargera de transférer les contributions en question au Fonds de résolution unique.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant à cet article.

Article 3

L'article 3 du projet de loi autorise le Gouvernement à accorder une garantie ou une ligne de crédit de 1.085 millions d'euros au Conseil de résolution unique à laquelle ce dernier pourrait avoir recours au cas où les ressources disponibles dans le compartiment du Fonds de résolution unique correspondant au Luxembourg ne suffiraient pas pour financer une mesure de résolution concernant une banque agréée au Luxembourg. L'article 3 du projet de loi fait ainsi écho à l'article 74 du règlement MRU ainsi qu'au considérant (13) de l'accord. La mise en place d'une facilité de financement relais est confirmée dans la déclaration de l'Eurogroupe et du Conseil du 18 décembre 2013.

Cette mise en place d'un financement-relais (bridge financing) est destinée à assurer la crédibilité et la solidité financière du Mécanisme de résolution unique. Elle n'est que temporaire et ne devrait pas persister au-delà de la période transitoire de 8 ans.

Le recours à la garantie ou la ligne de crédit étatique se fait dans le respect de l'article 5 de l'accord. Il peut dès lors être envisagé uniquement si, une fois le renflouement interne effectué, le compartiment luxembourgeois épuisé et un nouvel appel à contribution des banques réalisé, il devait encore y avoir besoin de financement complémentaire.

Les sommes qui seraient le cas échéant mises à la disposition du Conseil de résolution unique en vertu de cet article 3 seront remboursées par ce dernier moyennant des contributions perçues auprès des établissements de crédit. Il ne sera donc pas dérogé au principe que, *in fine*, c'est le secteur bancaire lui-même qui couvre les frais liés à d'éventuelles mesures de résolution.

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 2 comporte deux phrases.

La première phrase donne la base juridique de la garantie ou de la ligne de crédit de l'Etat en renvoyant à l'article 74 du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique. L'article 74 prévoit que le Conseil de résolution unique „*contracte pour le Fonds des dispositifs de financement, y compris, si possible, des dispositifs de financement publics, lorsque les sommes perçues ou disponibles conformément aux articles 70 et 71 ne suffisent pas pour remplir les obligations*“. Les articles 70 et 71 visent les contributions dites *ex ante* et celles qualifiées de *ex post*. Le règlement ne prévoit pas de compartiments nationaux.

La seconde phrase introduit une limite en n'autorisant des crédits luxembourgeois au Conseil de résolution unique qu'en vue de combler une insuffisance des ressources dans le compartiment correspondant au Luxembourg et cela conformément à l'article 5 de l'Accord qui règle le fonctionnement des compartiments nationaux institués à l'article 4 pour une période transitoire. L'article 5 ne se réfère à l'article 74 du règlement qu'au paragraphe 2 qui prévoit que „*les revenus des investissements réalisés avec les montants transférés au Fonds conformément à l'article 74 du règlement MRU sont affectés à chacun des compartiments au prorata de leurs ressources financières disponibles respectives*“.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la conformité de la limitation des crédits mise en place par la seconde phrase du paragraphe 2 avec le mécanisme européen. Il n'est pas exclu que cette interrogation trouve son origine dans les difficultés d'articulation entre le règlement, acte de droit européen directement applicable dans une matière de compétences transférées qui n'est pas fondée sur une logique

de compartiments nationaux, et l'Accord intergouvernemental qui maintient, à titre transitoire, un schéma de coopération interétatique avec des compartiments nationaux.

La Commission des Finances et du Budget note que la limitation des crédits mise en place par la seconde phrase découle de la lecture conjointe du règlement MRU et de l'Accord intergouvernemental. Le montant proposé dans le projet de loi se base sur des estimations faites par la Commission européenne. Le MRU lui-même a suggéré d'avoir recours à ces estimations pour déterminer la hauteur des différentes lignes de crédit nationales.

*

OBSERVATION D'ORDRE LEGISTIQUE DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat note que, dans chaque article de la loi en projet, l'Accord du 21 mai 2014 est mentionné différemment. Il propose à la fin de l'article 1^{er} d'ajouter „(ci-après l'„Accord“)“ et aux articles 2 et 3, paragraphe 2, de mentionner „l'Accord“. A l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il faut écrire „huit ans“.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications proposées.

*

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 n° 6899 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

du [...] portant approbation de l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé à Bruxelles le 21 mai 2014

Art. 1^{er}. Est approuvé l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé à Bruxelles le 21 mai 2014 (ci-après „l'Accord“).

Art. 2. Les établissements de droit luxembourgeois versent, sur instruction de la CSSF, au Fonds de résolution Luxembourg visé à l'article 105 de la loi du ... relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement les contributions visées à l'article 67, paragraphe 4 du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010. Le Fonds de résolution Luxembourg est chargé de transférer les contributions en question au Fonds de résolution unique en conformité avec l'Accord.

Art. 3. (1) Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'Etat ou une ligne de crédit de l'Etat pour un montant maximal de 1.085 millions d'euros au Conseil de résolution unique visé à l'article 42 du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

La garantie de l'Etat ou la ligne de crédit de l'Etat prendra fin au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) La garantie de l'Etat ou la ligne de crédit de l'Etat visée au paragraphe 1^{er} est accordée au titre de l'article 74 du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014

établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010. Elle a pour finalité unique de combler, dans les limites, suivant les modalités et dans le respect de l'article 5 de l'Accord, à une insuffisance de ressources disponibles dans le compartiment du Fonds de résolution unique correspondant au Luxembourg en relation avec des dispositifs de résolution portant sur des établissements CRR agréés au Luxembourg en vertu de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Luxembourg, le 14 décembre 2015

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
Guy ARENDT

