



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4, 7 et 9 décembre 2015
2. 6846 Projet de loi relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et portant transposition :  
de la directive 2013/14/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs en ce qui concerne la dépendance excessive à regard des notations de crédit ; et portant mise en oeuvre :
  1. du règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 ;
  2. du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux ; et
  3. du règlement (UE) n° 462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit ; etportant modification :
  1. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
  2. de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep) ;
  3. de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
  4. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
  5. de la loi du 28 octobre 2011 mettant en oeuvre le règlement (CE) n°1060/2009 du 16 septembre 2009 ; et
  6. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs

- Rapporteur: Monsieur Guy Arendt
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. Divers

\*

Présents : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)  
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Henri Kox, M. Roy Reding

\*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4, 7 et 9 décembre 2015**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **6846** **Projet de loi relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux et portant transposition :**  
**de la directive 2013/14/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs en ce qui concerne la dépendance excessive à regard des notations de crédit ; et**  
**portant mise en oeuvre :**  
**1. du règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 ;**  
**2. du règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux ; et**  
**3. du règlement (UE) n° 462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit ; et**  
**portant modification :**

- 1. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
- 2. de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep) ;**
- 3. de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;**
- 4. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- 5. de la loi du 28 octobre 2011 mettant en oeuvre le règlement (CE) n°1060/2009 du 16 septembre 2009 ; et**
- 6. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs**

La représentante du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi pour le détail duquel il est renvoyé à l'exposé des motifs et au commentaire des articles du document parlementaire n°6846.

Elle précise que la première partie du projet de loi met en œuvre le règlement européen n°648/2012 sur les produits dérivés négociés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux (surnommé « EMIR » - « European Market Infrastructure Regulation ») qui comporte trois volets dont le 1<sup>er</sup> prévoit la compensation des contrats dérivés standardisés via des contreparties centrales. Ce recours aux contreparties centrales ne touche pas uniquement les entreprises financières, mais toute entreprise menant des opérations de hedging. Le 2<sup>e</sup> volet régule les contreparties centrales : au Luxembourg, la CSSF sera en charge de leur agrément et de leur surveillance. Le 3<sup>e</sup> volet d'EMIR met en place les référentiels centraux (trade repositories) dont l'agrément et la surveillance sont, quant à eux, assurés par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

La deuxième partie du projet de loi est d'abord consacrée à la mise en œuvre du règlement (UE) n°260/2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros (...) pour laquelle certaines dispositions de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ont dû être ajustées. Elle permettra également de lever une ambiguïté quant au libre choix du dépositaire auquel les établissements de paiement ont recours pour protéger les fonds qu'ils ont reçus en échange d'opérations de paiement ou d'émission de monnaie électronique.

Ensuite, cette partie modifie encore des dispositions de la loi du 10 novembre 2009 précitée afin de faciliter le bon fonctionnement de TARGET2-Securities (T2S).

La mise en œuvre du règlement (UE) n°462/2013 (...) sur les agences de notation de crédit et la transposition de la directive 2013/14/UE nécessitent des modifications ponctuelles dans plusieurs lois sectorielles régissant les services financiers. Il est précisé que la Commission européenne a, en novembre 2015, formé un recours contre le Luxembourg devant la Cour de justice de l'UE pour non-transposition de cette directive qui aurait dû être transposée en droit national pour le 21 décembre 2014.

Finalement, diverses lois sectorielles régissant les services financiers sont modifiées pour tenir compte de l'évolution du droit européen en matière de surveillance des conglomérats financiers. Les sociétés de gestion et les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs font désormais partie des entités tombant dans le champ d'application de la surveillance complémentaire exercée sur un conglomérat financier.

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

- L'article 4 du projet de loi fait état des voies de recours en pleine juridiction devant le tribunal administratif à l'encontre des décisions prises par la CSSF et le Commissariat aux Assurances (CAA) en vertu du projet de loi.
- L'article 3 du projet de loi confère le pouvoir de sanction à la CSSF (ou au CAA lorsqu'une contrepartie financière est constituée par une société d'assurances). Ce pouvoir appartient à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) uniquement lorsqu'un référentiel central (trade repository) ne se conforme pas aux exigences du règlement EMIR.
- Deux nouveaux projets de loi portent sur les fonds d'investissement alternatifs. Le premier projet de loi (doc. parl. n°6929), déposé le 14 décembre 2015, a pour objet la création - sous la dénomination de « fonds d'investissements alternatifs réservés » (« FIAR ») - un nouveau statut de fonds d'investissement alternatif qui, contrairement aux OPC, FIS et SICAR, n'est pas soumis à l'agrément et à la surveillance de la CSSF, tout en bénéficiant de toutes les flexibilités de structuration dont bénéficient les OPC, FIS et SICAR. Le deuxième projet de loi (doc. parl. n°6936), déposé le 18 janvier 2016, révisé le champ d'application de la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement afin de réserver les fonds d'investissement spécialisés investissant dans des actifs atypiques aux investisseurs professionnels.
- Le règlement EMIR est en vigueur depuis l'année 2012 et la CSSF joue dès lors le rôle d'« autorité compétente » en la matière. Le présent projet de loi confère une base légale plus solide à cette réalité.
- Le régime de sanctions proposé initialement s'inspire des régimes de sanctions introduits récemment dans des lois relatives aux services financiers, dont la loi du 12 juillet 2013 relative à la vente à découvert d'instruments financiers.

Le ministère des Finances travaille, depuis un certain temps déjà, à l'élaboration d'un projet de loi spécifique aux pouvoirs d'intervention de la CSSF (incluant le régime de sanctions). La tâche s'avère cependant extrêmement complexe en raison du manque de cohérence des directives et règlements européens en matière de sanctions qui ont dû être intégrées dans la multitude de lois sectorielles existantes. Malgré cela, il est probable qu'un projet de loi dans ce sens soit déposé avant l'été.

- En ce qui concerne l'objectif de la réduction de la dépendance excessive des acteurs financiers à regard des agences de notation, il est précisé que ces acteurs seront désormais tenus de mettre en place une fonction de gestion des risques et des procédures en interne. Cette mise en place constitue un élément de base d'une gestion saine et prudente d'une entreprise.
- En réponse à une question, la représentante du ministère des Finances précise qu'en cas de non-respect des dispositions prévues par le règlement (UE) n°648/2012 par un acteur financier (contrepartie financière, non financière ou centrale, ou plateforme de négociation) la CSSF demandera des explications à la société concernée. Elle sanctionne les acteurs financiers en fonction de l'ordre de gravité du manquement constaté, l'avertissement constituant la sanction la plus faible.
- En réponse à une question portant sur le traitement différencié entre contreparties financières et non financières par la CSSF (prévu par l'article 2 du projet de loi), il est précisé que les droits de la CSSF à l'égard de contreparties non financières tiennent compte du principe de la proportionnalité.

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

### Article 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat propose d'omettre aux paragraphes 3 et 4 de l'article 1<sup>er</sup>, les termes « [a]u Luxembourg » parce qu'il les juge superfétatoires.

La Commission des Finances et du Budget décide cependant de maintenir ces termes.

### Article 2

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

### Article 3

Cet article définit les manquements à la loi et les sanctions applicables à ces manquements.

Or, selon le Conseil d'Etat, les manquements prévus à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, points b) et e), et paragraphe 2, alinéas 3 et 6, ne sont pas précis, étant donné qu'ils ne se réfèrent à aucun texte légal relatif à la violation concernée. Le principe de légalité des incriminations et des peines implique néanmoins que les éléments constitutifs des infractions doivent être définis de façon précise et complète. Compte tenu de la gravité des sanctions administratives applicables en vertu du projet de loi et du principe de légalité des peines, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, que les manquements concernés soient précisés.

La Commission des Finances et du Budget donne suite à la requête du Conseil d'Etat de préciser les manquements concernés en énonçant clairement qu'il s'agit des documents et autres renseignements dont la CSSF a besoin pour les besoins de l'exercice de ses missions au titre du règlement (UE) n°648/2012 (**amendement 2** portant sur l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, point b)). Bien qu'il s'avère impossible, pour des raisons évidentes, de fournir une liste exhaustive des documents et renseignements visés, l'ajout proposé a pour objet de préciser que la CSSF ne peut sanctionner qu'en relation avec des documents dont elle a besoin pour l'accomplissement de sa mission de surveillance en relation avec le règlement (UE) n°648/2012. Le dernier alinéa de l'article 3, paragraphe 3 a pour objet d'assurer le respect du principe de la légalité des peines. De manière générale ce paragraphe 3 prévoit un ordre de gravité des sanctions.

Un amendement similaire est proposé à l'égard de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 3 (**amendement 4**).

Dans son avis, le Conseil d'Etat signale également au sujet du manquement concernant la fourniture de faux documents mentionné à l'article 3, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi que l'application d'une sanction administrative par la CSSF ou le Commissariat aux assurances en relation avec un faux pourrait faire obstacle à des poursuites au niveau pénal en raison de principe de *non bis in idem*.

Afin de donner suite à la requête du Conseil d'Etat de préciser les manquements concernés en énonçant clairement qu'il s'agit des injonctions que la CSSF a prononcées à l'égard d'acteurs qui ont eu des pratiques contraires au règlement (UE) n°648/2012, la Commission des Finances et du Budget propose encore de modifier l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, point e) (**amendement 3**) et l'article 3, paragraphe 2, alinéa 6 (**amendement 5**).

Dans son avis, le Conseil d'Etat soulève encore que l'article 3, paragraphe 4, du projet de loi prévoit que les sanctions imposées par la CSSF ou le Commissariat aux assurances pourront être rendues publiques, sans que les conditions dans lesquelles les sanctions

seront rendues publiques ne soient fixées. Ainsi, le texte du projet de loi omet notamment de préciser que « les informations ainsi divulguées et publiées ne contiennent pas de données à caractère personnel au sens de l'article 2, point a), de la directive 95/46/CE » conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement (UE) n°648/2012. Le Conseil d'État ne peut par conséquent pas marquer son accord en ce qui concerne l'article 3, paragraphe 4, du projet de loi en raison de l'implémentation incorrecte du règlement n°648/2012.

La Commission des Finances et du Budget donne suite à la requête du Conseil d'Etat de modifier le libellé de l'article 3, paragraphe 4 de manière à le rendre conforme à l'article 12, paragraphe 2 du règlement (UE) n°648/2012 (amendement 6). La teneur révisée du paragraphe 2 apporte également des réponses aux interrogations du Conseil d'Etat en précisant que les sanctions, qu'elles font l'objet d'un recours ou non, sont publiées pour une durée de cinq ans sur le site Internet de la CSSF et du Commissariat aux assurances, respectivement. La nouvelle teneur de l'article 3, paragraphe 4 s'inspire de l'article 27 du projet de loi n°6845 et de la loi du 23 juillet 2015 portant entre autres transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

Intitulé:

L'intitulé est adapté à celui de la directive 2013/14/UE. (amendement 1)

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

### **3. Divers**

- Les prochaines réunions auront lieu comme suit :

**19/01/15 - 9:00**

1. pdl 6845 – présentation
2. COM(2015)646 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la durée de l'obligation de respecter un taux normal minimal (contrôle du principe de subsidiarité: délai du 15 décembre 2015 au 9 février 2016)

**26/01/15 - 9:00**

1. pdl 6920 - rapporteur + présentation du pdl + examen de l'avis du CE
2. pdl 6860 - nouveau rapporteur + présentation
3. pdl 6846 - nommer nouveau rapporteur
4. COM(2015) 600+601

**29/01/15 - 14:30** jointe avec COMEXBU sur l'évolution budgétaire

Uniquement pour la COFIBU :

1. Questions BRRD
2. COM(2015)586 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n°806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts (contrôle du principe de subsidiarité: délai du 22 décembre 2015 au 16 février 2016)

- Un membre du groupe parlementaire CSV revient à la demande de mise à l'ordre du jour de la Commission, émanant de son groupe, au sujet des critères que maints acteurs de la place financière doivent remplir pour se conformer aux prescriptions dites de substance

Une réunion à ce sujet sera prévue dans le courant du mois de février 2016.

- Le même membre souhaite savoir si les conclusions de l'enquête menée par la Commission sur Fiat Finance and Trade (FFT) peuvent enfin être communiquées aux membres de la Commission.

Ce point sera abordé en présence du ministre des Finances au cours de la réunion du 29 janvier 2016.

- Il serait également utile d'aborder le sujet de la procédure budgétaire et du semestre européen en présence du ministre des Finances au cours d'une prochaine réunion.

Luxembourg, le 22 janvier 2016

La secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Eugène Berger