



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

CC/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 27 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6327 Projet de loi relative aux titres dématérialisés et portant modification de:
 - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
 - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
 - la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;
 - la loi modifiée du 3 septembre 1996 concernant la dépossession involontaire de titres au porteur;
 - la loi modifiée du 1er août 2001 concernant la circulation des titres et d'autres instruments fongibles;
 - la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif;
 - la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif;
 - la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés;
 - la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. 6398 Projet de loi portant modification de:
 - la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances;
 - la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

Mme Isabelle Goubin, du Ministère des Finances

Mme Michèle Osweiler, M. Claude Wirion, du Commissariat aux Assurances

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. **6327** **Projet de loi relative aux titres dématérialisés et portant modification de:**
 - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
 - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
 - la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;
 - la loi modifiée du 3 septembre 1996 concernant la dépossession involontaire de titres au porteur;
 - la loi modifiée du 1er août 2001 concernant la circulation des titres et d'autres instruments fongibles;
 - la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif;
 - la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif;
 - la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés;
 - la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation

Désignation d'un rapporteur

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

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, a pour objet de moderniser le droit luxembourgeois des titres en introduisant la faculté généralisée pour les sociétés de capitaux luxembourgeois d'émettre des titres de capital sous forme dématérialisée et pour tout autre émetteur d'émettre des titres de créances dématérialisés régis par le droit luxembourgeois.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le rapporteur du projet de loi, M. Gilles Roth, présente l'avis du Conseil d'Etat du 13 novembre 2012, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Examen des articles

Le chapitre I (articles 1^{er} à 4) réunit les dispositions générales.

Le Conseil d'Etat note en premier lieu, que l'article 1^{er} peut être supprimé alors qu'il est superfétatoire en ce qu'il définit l'objet de la loi de façon tautologique par rapport à l'intitulé de la loi. Les articles subséquents sont à renuméroter.

La Commission indique que l'article 1^{er} a pour seul objet de faciliter la compréhension du texte en ce sens que le projet de loi ne vise, jusqu'à l'article 24, que ce que le Conseil d'Etat appelle dans ses considérations générales les titres dématérialisés « en soi » par opposition aux titres (au porteur ou nominatifs) « techniquement dématérialisés ». La Commission peut cependant approuver la proposition du Conseil d'Etat de supprimer cet article, ce qui entraînera une renumérotation des articles subséquents.

Quant à l'article 2 (nouvel article 1^{er}), au point 11 définissant la notion de « titres », l'alinéa qui débute par « pour l'application de la présente loi » est à constituer en point à part ou du moins à constituer en (c), alors qu'il définit précisément ce qu'il ne faut pas entendre par titres au sens de la loi sous avis.

La Commission fait sienne la remarque du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de la définition des titres dématérialisés (point 13)), le Conseil d'Etat recommande d'intégrer dans la définition même les titres dématérialisés non pas dès leur émission, mais suite à une conversion, tel que décrit au chapitre II. En effet, la définition ne serait que partielle si elle n'incluait pas cette voie. Cela est d'autant plus important que les titres dématérialisés constitueront une catégorie juridique à part en droit luxembourgeois.

Cette clarification paraît utile à la Commission, de sorte que l'article 2 point 13) pourrait prendre la teneur suivante :

« 13) « titres dématérialisés » : titres d'un émetteur émis ou convertis exclusivement par voie d'inscription dans un compte d'émission tenu auprès d'un organisme de liquidation ou d'un teneur de compte central ; »

Cette modification fera l'objet d'un amendement.

D'après le Conseil d'Etat, il ressort de la définition que la caractéristique fondamentale d'un titre dématérialisé est qu'il n'existe qu'en vertu d'une inscription en compte. A part la suppression du support papier et donc l'aspect « écologique » de la solution, elle a beaucoup d'avantages en matière de circulation, et donc aussi de traçabilité pour ce qui est de la lutte contre le blanchiment d'argent et l'appréhension fiscale d'un patrimoine.

Au point 14), Le Conseil d'Etat note qu'il convient d'ajouter une référence aux fonds de titrisation.

La Commission fait sienne la remarque du Conseil d'Etat. L'article 2 point 14) pourrait se lire comme suit :

« 14) « titulaire de compte » : une personne, un fonds commun de placement ou un fonds de titrisation au nom duquel un organisme de liquidation, un teneur de compte central ou un teneur de comptes tient un compte-titres, que cette personne agisse pour son propre compte ou celui de tiers. »

Cette modification fera l'objet d'un amendement.

Quant à l'article 3 (nouvel article 2), le Conseil d'Etat se demande si la terminologie « sont matérialisés » utilisée au paragraphe (1) est judicieuse. En effet, les procédés décrits à l'article 3, tant au paragraphe (1) qu'au paragraphe (2), ne transforment nullement la nature dématérialisée des titres dont il s'agit. Dans l'hypothèse du paragraphe (1), il s'agit au mieux d'une matérialisation au sens philosophique du terme (devenir matière) plus qu'au sens juridique, alors qu'un titre dématérialisé est « matière juridique » au même titre qu'un

document sur support fongible. On pourrait dès lors retenir une terminologie comme « sont documentés ».

Il faut de même bien se garder de l'idée que le processus décrit au paragraphe (2) soit une matérialisation au sens juridique du terme, alors que ledit processus laisse subsister la nature dématérialisée des titres en question. La difficulté résulte du fait qu'en droit luxembourgeois, les titres dématérialisés seront une catégorie juridique à part, alors que dans d'autres systèmes juridiques, cela soit n'existe pas du tout, soit est simplement considéré comme une technique de circulation portant sur des titres nominatifs ou au porteur. Le droit luxembourgeois n'aura cependant pas fait ce choix seul, étant donné que par exemple aussi la Suisse, l'Espagne et, dans une certaine mesure, la Belgique, retiennent également cette option.

Toutefois la Commission note que d'après le commentaire des articles, le terme « matérialisés » doit s'entendre au sens de « rendre effectif ». C'est l'inscription en compte qui rend effective pour le titulaire du compte ses droits sur les titres. L'inscription en compte a ainsi une double fonction: elle documente le titre et détermine le moment où le titulaire de compte acquiert des droits sur les titres

Partant la Commission propose de remplacer le terme « matérialisés » par celui de « représentés » à l'instar du droit belge.

Cette modification fera l'objet d'un amendement.

Le Conseil d'Etat relève fort justement que l'émission d'un certificat relatif aux titres au sens du paragraphe (2) n'affecte en rien la nature des titres qui restent des titres dématérialisés. Le certificat en cause ne sert qu'à faciliter la circulation internationale des titres.

La ségrégation de comptabilisation décrite à l'article 4 procède, d'après le Conseil d'Etat, encore du même souci de ne pas confondre (ou rendre fongibles) titres dématérialisés par nature et titres, le cas échéant, techniquement dématérialisés.

Le chapitre II (articles 5 à 13 – nouveaux articles 4 à 12) traite de l'émission et de la conversion en titres dématérialisés.

Tout d'abord, à titre purement rédactionnel, le Conseil d'Etat souligne que l'article 5 (nouvel article 4), alinéa 2, doit être libellé comme suit:

« Tout émetteur immatriculé au registre de commerce et des sociétés du Grand-Duché de Luxembourg doit déposer audit registre... »

La Commission décide de suivre le Conseil d'Etat.

Ensuite, quant au fond, on constate que si l'émission initiale de titres dématérialisés est chose aisée du moment que l'émetteur se met en conformité, la conversion de titres préexistants en titres dématérialisés s'avère assez compliquée, vu les conséquences attachées à une telle opération.

Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que, vu que le secteur financier utilise largement l'anglais comme langue véhiculaire, la notion même de « conversion », fondamentale dans le cadre du projet sous avis, pourrait prêter à une confusion non souhaitable. En effet, en terminologie juridique anglaise, la « conversion » s'apparente au recel. Réfléchir à trouver un synonyme approprié pourrait dès lors s'avérer utile.

Toutefois, la Commission indique que le terme « conversion » à la section 2 ayant le même sens que le terme « conversion » repris aux articles 39 et 43 de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, il est important de conserver la terminologie employée par le projet de loi afin d'éviter toute confusion.

La « conversion » soulève de multiples difficultés: tout d'abord, l'émetteur doit se mettre en conformité. Ensuite, il doit stipuler si la conversion est obligatoire ou facultative. C'est surtout la conversion obligatoire qui cause des difficultés supplémentaires si les titulaires ne s'y prêtent pas dans le délai requis. Les conséquences sont en effet sévères, allant de la suspension du droit de vote attaché aux titres concernés jusqu'à leur mise en vente forcée. Le Conseil d'Etat estime que l'on peut pour le moins discuter si l'arsenal de ces sanctions résisterait le cas échéant à la mise à l'épreuve judiciaire initiée par des titulaires s'estimant spoliés, voire expropriés.

La Commission prend note des observations du Conseil d'Etat.

Concernant le premier alinéa du paragraphe (3) de l'article 12 (nouvel article 11), le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (« Conseil de l'Ordre ») propose de substituer la référence aux titres au porteur par une référence aux titres en général.

L'idée de ce régime spécial était motivée par le fait que propriétaires des titres au porteur étaient plus difficiles à retrouver que les titulaires des titres nominatifs. Le Conseil de l'Ordre relève cependant à juste titre qu'une différenciation entre les titres au porteur et les titres nominatifs ne s'impose pas nécessairement de sorte qu'au début du premier alinéa du paragraphe (3) de l'article 12 les termes «au porteur» sont à supprimer

La Commission se rallie à l'avis du Conseil de l'Ordre.

Cette modification fera l'objet d'un amendement.

Quant à l'article 13 (nouvel article 12) relatif au gage, le Conseil d'Etat indique qu'il peut se rallier en tous points aux considérations du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg dans un avis du 27 septembre 2012, de sorte que l'article 13 prendrait le libellé suivant:

« Le gage, (...), reste valable et continue à sortir tous ses effets, sans autres formalités quant aux mêmes titres dématérialisés inscrits en compte-titres au Luxembourg dont la possession continuée est réalisée à l'égard des tiers par leur inscription en compte-titres. (...)

Lorsque des titres qui forment l'assiette de ce gage sont soumis à une dématérialisation obligatoire, le constituant et le créancier gagiste conviennent qu'entre eux procédera à la dématérialisation avant la date limite prévue à cet effet. A défaut d'accord, ou si malgré un accord en ce sens le constituant néglige de procéder à la dématérialisation endéans le délai convenu, le créancier gagiste pourra seul y procéder. Sauf convention contraire, (...). Si la conversion est diligentée par le créancier gagiste, le constituant du gage doit y prêter tout concours nécessaire. »

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Le chapitre III (articles 14 et 15) (nouveaux articles 13 et 14) règle la transmission des titres dématérialisés, qui se fait par virement de compte en compte. Le Conseil d'Etat note que c'est la conséquence logique de la nature même de ce type de titres, dont l'existence même se définit précisément par leur inscription en compte.

Les articles 14 et 15 (nouveaux articles 13 et 14) contiennent deux « preuves » étayant que les titres dématérialisés sont une catégorie juridique à part, à savoir 1. (article 14(2)) qu'il est disposé que les dispositions de la loi du 1^{er} août 2001 sont applicables sauf dérogation, ce qui montre qu'on se situe dans une hypothèse « mutatis mutandis » qui n'affecte pas la coexistence d'une technique de dématérialisation à côté de la catégorie juridique « pure », et 2. (article 15(3)) que la dématérialisation n'exclut pas le don manuel.

Le chapitre IV (articles 16 à 19) (nouveaux articles 15 à 18) concerne l'émetteur de titres dématérialisés. Il s'agit d'assurer que l'état dématérialisé des valeurs mobilières concernées ne porte atteinte ni aux droits des porteurs, ni à la traçabilité des titres et à l'identification des porteurs pour les émetteurs. En effet, dématérialisation ne signifie pas anonymisation. Les dispositions en question n'appellent pas d'observations de fond de la part du Conseil d'Etat.

Le chapitre V (articles 20 à 24) (nouveaux articles 19 à 23) régit les organismes de liquidation et les teneurs de compte central. D'après le Conseil d'Etat, il convient tout d'abord de comprendre qui sont ces acteurs essentiels pour la circulation et la tenue en compte de titres dématérialisés.

L'article 2 (nouvel article 1^{er}) du projet de loi sous avis regroupe les définitions essentielles dans le cadre du nouveau texte. Or, pour comprendre ce qu'est un organisme de liquidation, le point 6 dudit article renvoie à l'article 20 (nouvel article 19), qui renvoie à son tour à la loi relative aux services de paiement, sans autres explications. Il faut dès lors se reporter à la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, et plus précisément à ses articles 107 et suivants. En effet, on trouve là une définition par description des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres. Or, d'après l'article 20 du projet de loi sous avis, seul un système de règlement des opérations sur titres au sens de la loi de 2009 peut agir comme organisme de liquidation. Selon le Conseil d'Etat, le texte sous avis omet cependant de décrire en quoi consiste la condition suffisante pour être agréé comme organisme de liquidation, le fait de l'être comme système de règlement des opérations sur titres étant la condition nécessaire. Autrement dit, quel est l'élément de substance distinctif entre ces deux notions? Le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet de loi à suppléer cette partie manquante de la définition.

Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat, les membres de la Commission proposent de modifier la définition de l'article 2 point 6) comme suit :

« « organisme de liquidation » : un système de règlement des opérations sur titres au sens de la loi relative aux services de paiement, désigné comme tel par la Banque centrale du Luxembourg et notifié à la Commission européenne par le Ministre ayant dans ses attributions la CSSF et dont l'opérateur du système est établi au Luxembourg. »

Partant il y a lieu de supprimer l'article 20 (nouvel article 19) et de renuméroter les articles subséquents.

*

Les membres de la Commission décident de poursuivre l'examen de l'avis du Conseil d'Etat lors de la réunion du 11 décembre 2012 à 9 heures.

*

En outre, les membres de la Commission décident de faire publier, sous forme de documents parlementaires, un certain nombre d'avis qui ont été adressés à la Chambre des Députés et qui ont trait au projet de loi sous examen :

- l'avis de la Banque centrale européenne du 24 janvier 2012 ;
- l'avis de l'Institut des Réviseurs d'entreprises du 22 novembre 2011 ;
- l'avis du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg du 27 septembre 2012.

2. 6398 Projet de loi portant modification de:

- **la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances;**
- **la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme**

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Norbert Hauptert comme rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, poursuit un quadruple objectif :

- rassembler dans une partie unique de la loi les dispositions actuelles régissant différents professionnels du secteur de l'assurance (PSA) d'ores et déjà existants ;
- créer et organiser de nouvelles professions au sein du secteur de l'assurance en les soumettant à une surveillance prudentielle appropriée et en leur appliquant, pour autant que de besoin, les obligations de confidentialité de l'article 111-1 de la loi ;
- faciliter pour les entreprises d'assurances et de réassurance le recours à la sous-traitance de certaines de leurs activités ;
- adapter et compléter les dispositions applicables aux intermédiaires d'assurances et de réassurances.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le rapporteur du projet de loi, M. Norbert Hauptert, présente l'avis du Conseil d'Etat du 13 juillet 2012, qui contient huit oppositions formelles. Pour les détails de l'avis, il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Le représentant du Commissariat aux Assurances soulève une série d'interrogations, notamment au sujet des deux oppositions formelles concernant le pouvoir réglementaire des établissements publics. Selon l'orateur la possibilité pour un établissement public de se voir accorder par la loi le pouvoir de prendre des règlements, dont le Commissariat aux Assurances comptait faire usage, est une question d'opportunité qu'il faut clarifier. L'opposition formelle concernant le pouvoir de sanction (cf. art. 109-5, paragraphe (10) et art. 111) semble également problématique aux yeux du Commissariat aux Assurances, en ce que le non-respect, à l'avenir, de dispositions issues de règlements européens ne pourrait être sanctionné par l'autorité de surveillance. Par ailleurs, le représentant du Commissariat aux Assurances s'interroge sur l'opposition formelle concernant l'exclusion des personnes physiques de toute activité de PSA (cf. art 103), qui constituerait selon le Conseil d'Etat, une violation du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi (cf. art. 103).

Il s'avère, au cours de la réunion, que la position du Commissariat aux Assurances ne semble pas refléter celle du Ministère des Finances.

D'après la représentante du Ministère des Finances, le Gouvernement propose, par le biais d'une série d'amendements parlementaires, de tenir compte de toutes les oppositions formelles du Conseil d'Etat.

Le Président de la Commission des Finances et du Budget demande au Ministère des Finances la rédaction d'une note écrite exposant sa position sur les différentes questions soulevées.

3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé au cours de la réunion.

Luxembourg, le 27 novembre 2012

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter