

## **Avis de la Banque centrale du Luxembourg**

du 9 novembre 2010

relatif au Projet de loi n° 6165 portant

– transposition de la directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments de fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion de crises; – transpositions pour les établissements de crédit de la directive 2009/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne certaines obligations de publicité pour les sociétés de taille moyenne et l’obligation d’établir des comptes consolidés; – parachèvement de la transposition de la directive 2009/14/CE du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie et le délai de remboursement; – modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier; – modification de la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit; – modification de la loi du 23 décembre 1998 portant création d’une commission de surveillance du secteur financier; – modification de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés; – modification de la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d’instruments financiers; – modification de la loi du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières; – modification de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement

## **TABLE DES MATIERES**

- I. Commentaires généraux
- II. Amendements proposés
  1. Echange d'information de la Commission à l'intérieur de l'Union européenne (Article 44-2 de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier)
  2. Coopération avec les autres autorités de surveillance prudentielle en matière de surveillance consolidée des établissements de crédit (Article 50-1 de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier)
  3. Coopération avec les autres autorités de surveillance prudentielle en matière de surveillance consolidée des entreprises d'investissement (Article 51-6 ter de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier)
  4. Mesures relatives à la liquidité (nouvelle disposition à insérer)

### **I. COMMENTAIRES GENERAUX**

Le projet de loi sous rubrique déposé le 30 juillet 2010 à la Chambre des Députés a comme objectif la transposition en droit luxembourgeois :

- des dispositions essentielles de la directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments des fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion des crises<sup>1</sup>,
- de la directive 2009/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne certaines obligations de publicité pour les sociétés de taille moyenne et l'obligation d'établir des comptes consolidés<sup>2</sup>, et
- de la directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement<sup>3</sup>.

La Banque centrale européenne (ci-après la BCE) s'est déjà prononcée favorablement par des avis rendus en 2008 et en 2009 sur les textes européens que le projet de loi

---

<sup>1</sup> JO L 302 du 17 novembre 2009, p. 97

<sup>2</sup> JO L 164 du 26 juin 2009, p. 42

<sup>3</sup> JO L 68 du 13 mars 2009, p. 3

transpose et qui dont les matières relèvent de sa compétence<sup>4</sup>. Dans la mesure où le projet de loi vise la transposition du droit de l'Union européenne, le projet de loi ne nécessite pas la consultation de la BCE. Néanmoins il apparaît opportun pour la BCL de rendre un avis dès lors que le projet de loi a des effets sur la compétence de cette dernière en matière de surveillance de la situation générale de la liquidité conformément à la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg<sup>5</sup>.

Le projet de loi porte en outre modification de la loi organique de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la CSSF). La réforme de la loi organique de la CSSF devrait être cependant menée conjointement à la réforme de la loi organique de la BCL en préparation. En particulier, le projet de loi mentionne à diverses reprises les mesures relatives à la liquidité du marché. Il importe de tenir compte des missions de la BCL et de s'assurer que les dispositions du projet de loi ne portent pas préjudice aux compétences de la BCL en matière de surveillance de la liquidité, et ce conformément à l'article 2 (4) de la loi organique<sup>6</sup>.

La BCL remarque que le projet de loi est à certains égards d'ores et déjà dépassé et devrait être mis à jour pour différentes raisons. Primo, le projet de loi ne tient pas compte des changements intervenus depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en particulier au niveau de la terminologie utilisée. L'expression « droit communautaire » pourrait être remplacée par « droit de l'Union européenne ». Secundo, le projet de loi ne tient pas compte des propositions de règlements relatifs à la nouvelle architecture de surveillance européenne votés en première lecture par le Parlement Européen le 22 septembre 2010 et que le Conseil devrait adopter le 17 novembre prochain. Une fois ces règlements adoptés, les autorités de surveillance actuelles céderont leur place à trois nouvelles autorités, dont l'Autorité bancaire européenne, et ce à compter du 1<sup>er</sup> janvier

---

<sup>4</sup> Voy. Avis BCE du 5 mars 2009 (CON/2009/17) sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments des fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion des crises (JO C 93 du 22 avril 2009, p. 3), Avis BCE du 21 avril 2009 (CON/2009/38) sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les agences de notation de crédit (JO C 115 du 20 mai 2009, p. 1) et Avis BCE du 18 novembre 2008 (CON/2008/70) sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement (JO C 314 du 09 décembre 2008, p. 1).

<sup>5</sup> Publié au Mémorial A-N°161 du 29 octobre 2008, p. 2250

<sup>6</sup> Article 2 (4) de la loi organique de la BCL : « *La Banque centrale est en charge de la surveillance de la situation générale de la liquidité sur les marchés ainsi que de l'évaluation des opérateurs de marché à cet égard. Les modalités de coordination et de coopération pour l'exercice de cette mission font l'objet d'accords entre la Banque centrale et la Commission de surveillance du secteur financier ainsi que le Commissariat aux assurances, dans le respect des compétences légales des parties* »

2011. L'expression « comité européen des contrôleurs bancaires » devrait être remplacée par l'expression « autorité bancaire européenne ».

Dans ce contexte, le projet de loi met également en œuvre une partie du règlement 1060/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit (ci-après les ANC)<sup>7</sup>. Cependant, une nouvelle proposition de règlement visant à amender l'actuel règlement 1060/2009/CE sur les agences de notation de crédit<sup>8</sup> laisse à penser que les pouvoirs qu'il est prévu de conférer à la CSSF pour la surveillance et l'enregistrement des ANC seront de courte durée après la création de l'Autorité Européenne des Marchés Financiers (ci-après l'AEMF), prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'AEMF devrait en effet avoir des pouvoirs de surveillance exclusifs sur les ANC enregistrées dans l'Union européenne ainsi qu'une compétence générale pour les questions relatives à leur enregistrement<sup>9</sup>.

Enfin, le projet de loi transpose les dispositions de la directive 2009/14/CE. Celles-ci risquent néanmoins d'être rapidement obsolètes dès lors que de nouvelles dispositions risquent d'être prochainement en vigueur notamment celles issues de la nouvelle proposition de directive relative aux systèmes de garantie des dépôts (ci-après SGD)<sup>10</sup> ou encore celles qui résultent des nouvelles mesures proposées par la Commission européenne sur des fonds de résolution des défaillances bancaires<sup>11</sup>. A ce propos, la BCL se réfère à sa récente « proposition pour la mise en place d'un Fonds de stabilité financière au Luxembourg englobant le système de garantie des dépôts et le fonds de résolution de défaillances bancaires » qui a été présentée à la Chambre et communiquée au gouvernement. Elle est aussi publiée sur le site internet de la BCL<sup>12</sup>.

La BCL accueille favorablement l'intention de clarifier les obligations existantes en matière de coordination et d'échange d'informations entre les autorités chargées de la stabilité financière et le régime applicable aux collèges des autorités de surveillance pour les groupes transfrontaliers, notamment en cas d'urgence. Toutefois, la BCL souligne le besoin pour ce projet de loi de tenir compte des compétences de la BCL.

---

<sup>7</sup> JO L 302 du 17 novembre 2009, p. 1

<sup>8</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement 1060/2009/CE sur les agences de notation de crédit publiée le 02 juin 2010 (COM(2010) 289 final)

<sup>9</sup> Voy. nouvel article 16 de la proposition de règlement publié le 02 juin 2010 (« Examen par l'AEMF de la demande d'enregistrement d'une ANC ») ou le nouvel article 17 (« Examen par l'AEMF des demandes d'enregistrement émanant de groupes d'ANC »)

<sup>10</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts [refonte] publiée le 12 juillet 2010 (COM(2010)368 final)

<sup>11</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et à la Banque centrale européenne, publiée le 26 mai 2010 (COM(2010) 254 final)

<sup>12</sup> Publié le 10 septembre 2010 sur le site internet de la BCL

([http://www.BCL.lu/fr/publications/autres\\_publications/fonds\\_de\\_stabilite\\_/index.html](http://www.BCL.lu/fr/publications/autres_publications/fonds_de_stabilite_/index.html))

## **II. AMENDEMENTS PROPOSES**

A ce stade, la BCL souhaite se limiter à des considérations d'ordre général et propose quelques modifications au projet de loi, en particulier à l'article 1.

### **1. Echange d'information de la Commission à l'intérieur de l'Union européenne (Article 44-2 de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier)**

En vertu du projet de loi (article I, paragraphe (1), sous b) et sous d)), la CSSF peut s'adresser directement aux banques centrales du Système européen de banques centrales (ci-après le SEBC) et dans certains cas aux autres organismes à vocation similaire en tant qu'autorités monétaires pour échanger et transmettre un certain nombre d'informations.

D'une part, le projet de loi ne prévoit pas expressément que la CSSF puisse échanger et transmettre des informations à la BCL. La BCL ne doit en effet pas être confondue dans la masse des banques centrales du Système européen de banques centrales, mais au contraire elle doit être clairement identifiée à l'intérieur du SEBC comme étant un intermédiaire privilégié vis-à-vis de la CSSF. La BCL propose de modifier le projet de loi en ce sens.

D'autre part, la BCL estime que dès lors qu'il s'agit de s'adresser aux autres banques centrales du SEBC ou, le cas échéant, à d'autres organismes à vocation similaire en tant qu'autorités monétaires, la CSSF doit s'adresser uniquement à la BCL qui agit comme le correspondant unique à l'égard des autres banques centrales et autres organismes au vu de sa participation à l'Eurosystème, au SEBC, au Comité européen du risque systémique et compte tenu de l'existence de son réseau de contacts internationaux.

L'article I, paragraphe (1), sous b) du projet de loi remplace le septième tiret du paragraphe (2) de l'article 44-2 de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier et supprime le dernier tiret dudit paragraphe. La BCL propose de modifier le projet de loi comme suit : « *La CSSF peut échanger, à l'intérieur de l'Union européenne, avec les autorités, personnes et organes suivants des informations destinées à l'accomplissement de leur mission : [...], - la Banque centrale du Luxembourg, pour sa mission de surveillance de la liquidité et d'évaluation des opérateurs de marché. La Banque centrale du Luxembourg assure la transmission des informations aux banques centrales du Système européen de banques centrales et autres organismes à vocation similaire en tant qu'autorités monétaires lorsque ces informations sont pertinentes pour l'exercice de leurs missions légales respectives, notamment la conduite de la politique monétaire et la fourniture de liquidité y afférente, la surveillance des systèmes de paiement, de compensation et de règlement, ainsi que la sauvegarde de la stabilité du système financier* ».

**Deleted:** – les banques centrales du Système européen de banques centrales et autres organismes à vocation similaire en tant qu'autorités monétaires lorsque ces informations sont pertinentes pour l'exercice de leurs missions légales respectives, notamment la conduite de la politique monétaire et la fourniture de liquidité y afférente, la surveillance des systèmes de paiement, de compensation et de règlement, ainsi que la sauvegarde de la stabilité du système financier

En outre, l'article I, paragraphe (1), sous d) du projet de loi modifie le paragraphe (5) de l'article 44-2 de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier. La BCL propose de modifier ladite disposition de la façon suivante : « *« En cas de situation d'urgence visée aux articles 50-1, paragraphe (6) et 51-6ter, paragraphe (6), la CSSF peut transmettre des informations, à la Banque centrale du Luxembourg compte tenu de ses attributions macroprudentielles et en matière de prévention du risque systémique et de surveillance de la liquidité. La Banque centrale du Luxembourg assure la transmission des informations aux banques centrales du Système européen de banques centrales lorsque ces informations sont pertinentes pour l'exercice de leurs missions légales, notamment la conduite de la politique monétaire et la fourniture de liquidité y afférente, la surveillance des systèmes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres, ainsi que la sauvegarde de la stabilité du système financier. [...]* ».

**Deleted:** aux banques centrales du Système européen de banques centrales lorsque ces informations sont pertinentes pour l'exercice de leurs missions légales, notamment la conduite de la politique monétaire et la fourniture de liquidité y afférente, la surveillance des systèmes de paiement, de compensation et de règlement des opérations sur titres, ainsi que la sauvegarde de la stabilité du système financier

## 2. **Coopération avec les autres autorités de surveillance prudentielle en matière de surveillance consolidée des établissements de crédit (Article 50-1 de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier)**

Le texte de la directive 2009/111/CE définit les autorités compétentes comme étant « les autorités nationales habilitées, en vertu d'une loi, à contrôler les établissements de crédit »<sup>13</sup>. Cette définition est sans préjudice du fait qu'une banque centrale nationale puisse également être habilitée par une loi nationale à exercer les fonctions d'autorité compétente, ce qui est le cas au Luxembourg, dans le domaine de la liquidité, et ce en vertu de la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg. Par conséquent, lorsque le projet de loi désigne l'autorité compétente pour participer aux collèges des autorités de surveillance, il devrait être également fait mention de la BCL étant donné sa mission de surveillance de la liquidité et de sa contribution à la stabilité financière pour, au même titre que la CSSF, participer aux collèges d'autorités de surveillance dans les domaines relevant de la surveillance de la liquidité.

Ainsi, la BCL suggère de modifier l'article I, paragraphe (3), sous h) du projet de loi modifiant l'article 50-1 de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier de la façon suivante : « (13) *La CSSF en tant que superviseur sur une base consolidée établit des collèges des autorités de surveillance en vue de faciliter l'accomplissement des missions visées à l'article 50-1 et garantit en conformité avec les exigences de confidentialité prévues au paragraphe (14) et avec le droit communautaire, une coordination et une coopération appropriées avec les autorités compétentes des pays tiers concernés, s'il y a lieu.*

*Les collèges des autorités de surveillance fournissent un cadre permettant au superviseur sur une base consolidée et aux autres autorités compétentes concernées d'accomplir les tâches suivantes:*

*[...]*

*Lorsque la CSSF participe à un collège des autorités de surveillance, elle collabore étroitement avec les autres autorités compétentes. **Elle se coordonne avec la Banque centrale du Luxembourg qui est en charge de la surveillance de la liquidité et de l'évaluation des opérateurs de marché. La Banque centrale du Luxembourg participe, dans le cadre de ses missions, aux collèges des autorités de surveillance institués par les autorités compétentes sur une base consolidée à l'égard des opérateurs du marché, notamment ceux revêtant une importance systémique.** [...]* »

---

<sup>13</sup> Article 4, point 4), de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, telle que modifiée.

### 3. **Coopération avec les autres autorités de surveillance prudentielle en matière de surveillance consolidée des entreprises d'investissement (Article 51-6 ter de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier)**

Même si la BCL n'était pas directement désignée comme étant l'autorité de surveillance en charge de la coordination des collèges d'autorités de surveillance dans le domaines relevant de la surveillance de la liquidité au Luxembourg, il convient toutefois, eu égard à la mission légale de la BCL en matière de surveillance de la liquidité, de préciser que la BCL doit être obligatoirement invitée par la CSSF à participer aux collèges des autorités de surveillance traitant de ces sujets et se coordonner avec elle, tant lorsqu'il s'agit des établissements de crédit que des entreprises d'investissements (les deux catégories étant englobées par le concept d'opérateurs de marché), et ce aussi bien en période normale qu'en situation de crise.

La BCL recommande de modifier l'article I, paragraphe (5), sous h) du projet de loi modifiant l'article 51-6 ter de la loi modifiée du 05 avril 1993 relative au secteur financier de la façon suivante : « (13) *La CSSF en tant que superviseur sur une base consolidée établit des collèges des autorités de surveillance en vue de faciliter l'accomplissement des missions visées à l'article 50-1 et garantit en conformité avec les exigences de confidentialité prévues au paragraphe (14) et avec le droit communautaire, une coordination et une coopération appropriées avec les autorités compétentes des pays tiers concernés, s'il y a lieu.*

*Les collèges des autorités de surveillance fournissent un cadre permettant au superviseur sur une base consolidée et aux autres autorités compétentes concernées d'accomplir les tâches suivantes:*

*[...]*

*Lorsque la CSSF participe à un collège des autorités de surveillance, elle collabore étroitement avec les autres autorités compétentes. **Elle se coordonne avec la Banque centrale du Luxembourg qui est en charge de la surveillance de la liquidité et de l'évaluation des opérateurs de marché. La Banque centrale du Luxembourg participe, dans le cadre de ses missions, aux collèges des autorités de surveillance institués par les autorités compétentes sur une base consolidée à l'égard des opérateurs du marché, notamment ceux revêtant une importance systémique.** [...] »*

### 4. **Mesures relatives à la liquidité (nouvelle disposition à insérer)**

La BCL est investie de la compétence en matière de surveillance de la liquidité. La BCL dispose d'une vision globale du fait des informations d'ordre microprudentiel qu'elle reçoit des autres autorités compétentes et ceci lui permet de pouvoir réagir rapidement en cas de crise et de prendre les mesures adéquates. De plus, en vertu de sa

mission relative à la stabilité financière, la BCL doit pouvoir analyser le degré de résistance du système financier et à ce titre doit être l'autorité compétente afin d'assurer la conduite et la réalisation des tests d'endurance, dits aussi « *stress test* ».

Au vu du paragraphe précédent, la BCL propose que soit insérée dans le projet de loi la disposition suivante : « ***Aux fins de l'accomplissement de sa mission de surveillance de la liquidité, la Banque centrale du Luxembourg coordonne les mesures de surveillance à prendre entre les autorités de surveillance spécialisées notamment en cas de crise de liquidité. La Banque centrale du Luxembourg est chargée de la conduite et de la réalisation des tests d'endurance dans la mesure où ils portent en tout ou en partie sur la liquidité des opérateurs ou du système financier*** ».