

Objet : Projet de loi n°6456 sur le secteur des assurances (amendements gouvernementaux). (4008bisPMR)

*Saisine : Ministre des Finances
(12 mars 2015)*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis du 31 janvier 2013, le projet de loi n° 6456 (ci-après désigné, le « Projet Initial ») dont elle avait été saisie par le Ministre des Finances le 25 juillet 2012.

Suite aux 175 amendements apportés au Projet Initial par le ministère des Finances que la Chambre de Commerce avait reçus le 12 mars 2015, elle souhaiterait formuler les observations qui suivent sur le Projet Initial ainsi modifié (ci-après désigné, le « Projet Amendé »).

La Chambre de Commerce observe à titre préliminaire que les amendements avisés par la suite le sont non par ordre numérogique mais par thème traité.

La majorité des amendements ont été introduits afin de transposer (i) la « Directive Conglomérats »¹, ce que la Chambre de Commerce avait demandé dans son avis du 31 janvier 2013, et (ii) la directive dite « Omnibus II »², votée le 16 avril 2014 seulement, ce qui a considérablement ralenti le processus de transposition interne. Néanmoins, la Chambre de Commerce estime que les amendements arrivent très tard, alors que le délai pour la transposition de la directive Solvabilité II a expiré le 31 mars dernier. Elle insiste donc sur une adoption rapide du Projet Amendé.

Si la Chambre de Commerce dénonce le retard pris dans la transposition des différentes directives précitées, s'agissant du fond, elle salue la grande qualité de la transposition, très fidèle aux textes européens. L'amendement 121 modifiant l'article 216 du Projet Initial, soit l'article 2017 du Projet Amendé, en est une bonne illustration. En effet, en son paragraphe 4, l'expression « *entreprise mère d'une ou plusieurs entités réglementées* » du Projet Initial a été remplacée par « *entreprise mère d'au moins deux entités réglementées* » conformément au texte de l'article 10, paragraphe 2, b, ii) de la Directive 2002/87/CE³, non modifié sur ce point par la Directive Conglomérats. Par ailleurs, la référence au « *siège statutaire* » de la compagnie financière holding mixte visée au paragraphe 6 du même article est venue remplacer le concept de « *siège social* », conformément à l'article 2,

¹ Directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant les directives 98/78/CE, 2002/87/CE, 2006/48/CE et 2009/138/CE en ce qui concerne la surveillance complémentaire des entités financières des conglomérats financiers.

² Directive 2014/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant les directives 2003/71/CE et 2009/138/CE et les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010 en ce qui concerne les compétences de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) et de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers).

³ Directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, et modifiant les directives 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE et 93/22/CEE du Conseil et les directives 98/78/CE et 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil.

paragraphe 10 de la Directive Conglomérats.

Un autre volet du Projet Amendé vise, selon le commentaire de plusieurs articles⁴, à « *mettre en cohérence absolue le libellé [d'une série de dispositions] avec celui de la section correspondante dans la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances* ⁵ *tel qu'introduit par la loi du 12 juillet 2013* ⁶ ». La Chambre de Commerce s'oppose fermement à ce parallélisme, tant sur le fond que sur la forme.

Sur le fond, la Chambre de Commerce n'a pas manqué de relever l'incohérence de cette assimilation dans ses divers avis⁷, et ce, principalement à cause de la nature très différente des fonctions et des risques assumés par un intermédiaire ou par un professionnel du secteur des assurances. Pour elle, le Gouvernement a manqué une occasion unique de rectifier le tir.

Sur la forme, et à titre subsidiaire, la cohérence absolue n'est pas respectée non plus, à supposer qu'elle soit souhaitable, *quod non*. A titre d'exemple, l'amendement 145 prévoit les conditions d'agrément des dirigeants et autres personnes physiques. Or, il ne mentionne pas les critères à prendre en compte pour évaluer l'honorabilité (article 103-17 LSA qu'il est supposé copier). De même, la disposition ne prévoit nulle part que les conditions doivent être remplies en permanence (article 103-17, paragraphe 6 LSA).

Quant aux amendements visant les véhicules de titrisation, au lieu de supprimer tout l'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 183 à l'amendement 75 pour donner suite à une objection du Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce estime qu'il serait plus opportun, pour la compétitivité de la place, de prévoir les modalités de la surveillance prudentielle directement dans la loi. Ceci serait d'ailleurs tout à fait en ligne avec le choix du maintien du paragraphe 3 opéré à l'article 183 du Projet Amendé, que la Chambre de Commerce salue par ailleurs.

L'amendement 11, dans sa motivation explique que la partie qu'il introduit vise à « *réunir **toutes** les définitions et abréviations utilisées à travers le projet de loi sous un seul et même article* ». Or, certaines abréviations apparaissent déjà avant cette section⁸ dans laquelle elles ne sont pas reprises, alors que d'autres apparaissent après⁹. A des fins de cohérence, la Chambre de Commerce recommande donc de compléter la liste et de la mettre en tout début du Projet Amendé.

S'agissant toujours des définitions et concepts, la Chambre de Commerce relève encore des imprécisions au niveau des amendements 49 et 50, se rapportant respectivement aux articles 94 et 95 du Projet Amendé. En effet, si la Chambre de Commerce salue partiellement l'amendement 49 qui permet désormais de comprendre que le « *réviseur agréé* » du Projet Initial doit s'entendre comme le « *réviseur d'entreprises agréé* », concept

⁴ Ce volet commence à l'amendement 135.

⁵ Loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances (ci-après « LSA »).

⁶ Loi du 12 juillet 2013 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 qui a notamment introduit le statut de professionnel du secteur des assurances, à l'instar du statut de professionnel du secteur financier.

⁷ Avis du 14 mai 2012 relatif au projet de loi n°6398 totalement englobé dans le projet sous avis ; avis du 15 mai 2014 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant les modalités d'agrément et d'exercice des intermédiaires d'assurances et de réassurances ainsi que des PSA ; avis du 20 février 2015 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances.

⁸ Par exemple, les abréviations suivantes : CAA (article 1), EIOPA (article 3) et PSA (article 4).

⁹ Par exemple, l'abréviation suivante : ODL (article 37).

emprunté à la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit¹⁰, c'est-à-dire comme la personne physique, par opposition au concept de « *cabinet de révision agréé* », qui lui, concerne les personnes morales, l'article 94 précité ne reprend pas cette distinction.

La Chambre de Commerce préconiserait dès lors un renvoi aux dispositions qui s'imposent, voire, à titre subsidiaire, la reprise des définitions à l'identique de celles de la loi de 2009 précitée et de clarifier dans le même si les termes « expérience professionnelle » mentionnés dans l'article 94 s'appliquent aux personnes physiques et donc aux réviseurs d'entreprises agréés - personnes physiques - qui signent en nom propre en tant que titulaires des mandats ou aux réviseurs d'entreprises agréés qui signent dans les cabinets de révision en tant que représentants de ces derniers et/ou aux cabinets de révision agréés, personnes morales. La Chambre de Commerce rappelle pour autant que de besoin que les mandats de réviseurs sont en pratique souvent attribués aux cabinets et que les rapports sont généralement signés par des personnes physiques associées de ces personnes morales. Cette précision couvrirait également la question de savoir dans le chef de qui doivent être remplies les connaissances professionnelles visées.

Au-delà de cette question purement sémantique, l'article 94 du Projet Amendé recèle d'autres difficultés d'application. Au point a), le texte prévoit que le réviseur d'entreprises doit rapporter la preuve de son expérience professionnelle d'au moins cinq ans. Le texte est silencieux sur les modalités de la preuve de la durée. Sachant que les réviseurs d'entreprises agréés sont généralement signataires de rapports périodiques, la Chambre de Commerce se demande s'il faut comprendre que les dispositions de cet article font référence à un nombre de rapports annuels émis par ceux-ci sur 5 périodes ou à réellement 5 années civiles.

Il est encore précisé dans l'article 94 point a) du Projet Amendé que le réviseur d'entreprises agréé doit justifier d'une expérience dans la révision d'entreprises « *d'assurance ou de réassurance* » pour la réalisation du contrôle légal des « *entreprises d'assurance et de réassurance* ». La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si une qualification dans l'un ou l'autre de ces secteurs sans différenciation est suffisante sachant que la technicité et les spécificités de ces deux activités sont parfois fondamentalement différentes. Il conviendrait dès lors, selon elle, d'apporter des nuances en fonction du secteur concerné.

L'article 94 point b) projeté fait référence à des « *connaissances professionnelles de haut niveau en techniques actuarielles* ». Pour la Chambre de Commerce, cette exigence n'est pas claire et elle estime qu'elle devrait être précisée en termes de nombre d'années d'expériences minimum tel que par ailleurs prévu par la paragraphe a) du même article pour l'expérience nécessaire hors cadre actuariel, de difficulté/complexité des dossiers à traiter, de diplôme requis, etc.

La Chambre de Commerce relève encore qu'à l'article 95, les termes « *adressé à* » devraient être remplacés par « *transmis à* », alors que l'opinion est émise à l'attention des actionnaires et porté à la connaissance du CAA.

Enfin, et à titre tout à fait accessoire, la Chambre de Commerce relève tantôt des

¹⁰ Loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit et: - portant transposition de la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil, - portant organisation de la profession de l'audit, - modifiant certaines autres dispositions légales, et - portant abrogation de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises.

erreurs de numérotation, tantôt en utilisant des lettres à la place des chiffres ou de tirets¹¹ ou des références à des paragraphes/alinéas manquants¹².

Pour le surplus, la Chambre de Commerce s'en tient aux observations formulées dans son avis du 31 janvier 2013 sur le Projet Initial, auxquelles elle se permet de renvoyer pour autant que de besoin, et ce, dans un souci de concision.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord sur le Projet que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

PMR/DJI

¹¹ Par exemple, les amendements 3, 4, 16 et 23.

¹² Par exemple, les amendements 88 et 94.