N° 6653

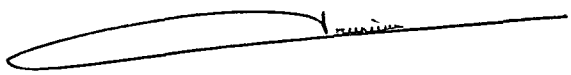
Session extraordinaire 2013-2014

Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

Dépôt: (Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances): 28.02.2014

Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Commission des Finances et du Budget
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 28 février 2014
Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
Entrée le:
28 FEV. 2014
6653

Nous Henri,

Grand-Duc de Luxembourg,
Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.- Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création d'un comité du risque systémique.

Palais de Luxembourg, le 27 février 2014
HENRI

Le Ministre des Finances,
(s.) Pierre Gramegna

Copie certifiée conforme.
Luxembourg, le 28 février 2014
Le Ministre des Finances,

Pierre Gramegna

Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

Exposé des motifs

Le présent projet de loi a pour objet de mettre en œuvre au Luxembourg la recommandation du Comité européen du risque systémique (ci-après « CERS ») du 22 décembre 2011 concernant le mandat macroprudentiel des autorités nationales (ci-après « recommandation CERS/2011/3 »), qui enjoint les Etats membres de mettre en place une autorité macro-prudentielle nationale, ainsi que la recommandation du CERS du 4 avril 2013 sur les objectifs intermédiaires et les instruments de la politique macroprudentielle (ci-après « recommandation CERS/2013/1 »).

La crise financière a mis en évidence des faiblesses dans la surveillance financière, qui n'a pas permis d'anticiper l'évolution macro-financière défavorable ni de prévenir l'accumulation de risques excessifs dans le système financier.

Dans le passé, la surveillance prudentielle a trop souvent porté exclusivement sur l'aspect micro-prudentiel, les autorités de surveillance s'attachant à examiner la solidité financière, la solvabilité et les risques encourus par des établissements ou groupes bancaires individuels sans tenir compte des interactions entre les établissements de crédit, ni entre les établissements de crédit et le système financier en général.

C'est pour remédier à cette situation que la Commission européenne a entamé dès 2009 un vaste chantier de réforme de l'architecture financière qui a abouti à la mise en place du système européen de surveillance financière. Ce système comporte d'une part, une dimension micro-prudentielle qui consiste dans la surveillance d'établissements et groupes bancaires individuels et d'autre part, une dimension macro-prudentielle qui consiste à fournir une perspective plus vaste et tient compte entre autres des interconnexions existant dans le système financier.

Dans le nouveau cadre de la surveillance financière, les autorités macro-prudentielles sont appelées à identifier, évaluer et faire le suivi des risques pesant sur la stabilité financière et susceptibles d'avoir une incidence sur une partie du secteur financier, voire sur l'ensemble du système financier. La combinaison des volets micro- et macro-prudentiels a pour objectif de combler les lacunes constatées dans la surveillance financière en mettant en place un cadre institutionnel et légal efficace promouvant la stabilité financière au niveau national et à l'échelon de l'Union et assurant une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

Le présent projet de loi prévoit également des règles de coordination et de coopération dans le domaine du contrôle macro-prudentiel. Une telle initiative est conforme à l'article 2, paragraphe 6, de la loi organique de la Banque centrale du Luxembourg (ci-après « la BCL »), qui prévoit que « la Banque centrale coopère avec le Gouvernement et avec les autorités de surveillance prudentielle au niveau national ainsi qu'avec les autres banques centrales au niveau communautaire et international afin de contribuer à assurer la stabilité financière, notamment au sein des comités institués à cet effet », ainsi qu'à l'article 2-1 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur

des assurances et à l'article 3-2 de la loi organique de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la « CSSF »).

Selon la recommandation CERS/2011/3, les Etats membres sont invités à désigner une autorité chargée de la conduite de la politique macro-prudentielle, dont les compétences sont attribuées soit à une seule institution, soit à un collège composé de plusieurs autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Par ailleurs, la recommandation prévoit que la réglementation nationale précise le processus décisionnel de l'organe de direction de l'autorité macro-prudentielle et les mécanismes de coopération entre les autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, sans préjudice de leurs mandats respectifs. L'autorité macro-prudentielle est appelée à coopérer et échanger des informations également au niveau transfrontalier, notamment en informant le CERS des mesures prises afin de faire face aux risques systémiques au niveau national.

Au vu de la recommandation CERS/2011/3, les gouvernements sont invités à attribuer un rôle de « premier plan »[1] aux banques centrales nationales dans le cadre de la surveillance macro-prudentielle. En effet, cette recommandation prévoit que les Etats membres devront « assurer aux Banques centrales nationales un rôle de premier plan (« *leading role* ») dans la politique macro-prudentielle et que cette politique ne mette pas en cause leur indépendance telle que celle-ci est consacrée par l'article 130 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Ceci est conforme au considérant 24 du Règlement (UE) n° 1092/2010 portant création du CERS[2], lequel préconise : « La BCE et les banques centrales nationales devraient jouer un rôle de premier plan dans la surveillance macro-prudentielle en raison de leur expertise et de leurs responsabilités existantes en matière de stabilité financière. Les autorités nationales de surveillance devraient être associées afin qu'elles apportent leur expertise spécifique. ».

Le système de surveillance du système financier au Luxembourg est organisé sur la base d'un partage de compétences entre diverses autorités autonomes dont la BCL fait partie qui bénéficie en vertu du droit primaire de l'Union d'un statut propre fondé sur le principe d'indépendance et la participation à l'Eurosystème. Par ailleurs, la BCL, depuis la modification de sa loi organique par la loi du 24 octobre 2008[3], 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.

A l'instar de l'approche retenue dans certains pays limitrophes, il est proposé de mettre en place au Luxembourg un comité, appelé comité du risque systémique (ci-après « le comité »), composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, en l'occurrence le Ministère ayant dans ses attributions la place financière, la BCL, la CSSF et le Commissariat aux assurances (ci-après le « CAA »).

Le comité a pour mission de coordonner la mise en œuvre de la politique macro-prudentielle, laquelle a pour objectif de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation de risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Son mandat couvre l'ensemble du système financier luxembourgeois.

---

[1] Recommandation CERS/2011/3 (recommandation B-3).
[2] Règlement (UE) n° 1092/2010 du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique.
[3] Loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg.

Le Système européen des banques centrales et l'Eurosystème, dont la BCL fait partie, « contribuent à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel de crédit et la stabilité du système financier », conformément aux articles 3, paragraphe 3, du protocole sur les Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne et 127, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « le TFUE »).

Le comité exerce des tâches similaires à celles exercées par le Comité européen du risque systémique, promeut la coopération entre les autorités nationales représentées au comité et assure l'échange d'informations et la coopération sur une base transfrontalière tant avec le Comité européen du risque systémique qu'avec les autorités macro-prudentielles étrangères.

Le comité se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin. En dehors des communications que le comité décide de rendre publiques, les délibérations du comité ne sont pas publiées, eu égard à la nature confidentielle et sensible des informations échangées.

Le présent projet de loi ne modifie pas les règles actuelles de représentation des autorités concernées au niveau européen et international.

Texte de loi

Art. 1. (1) Il est institué un comité du risque systémique (ci-après « comité ») ayant pour mission de coordonner la mise en œuvre, par les autorités représentées au comité, de la politique macro-prudentielle dont l'objectif ultime est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier luxembourgeois, notamment en renforçant la résilience du système financier et en diminuant l'accumulation des risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique.

(2) Le comité est institué- conformément à la recommandation CERS/2011/3 du Comité européen du risque systémique (ci-après « CERS ») du 22 décembre 2011- sous la forme d'un collège qui contribue à une coopération adéquate entre les autorités investies des compétences respectives dans le domaine de la surveillance micro- et macro-prudentielle.

La coordination de la mise en œuvre de la politique macro-prudentielle par le comité s'effectue sans préjudice des compétences propres dont dispose, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Banque centrale européenne (ci-après « BCE ») et la Banque centrale du Luxembourg (ci-après « BCL ») en tant que membre du Système européen des banques centrales et de l'Eurosystème ainsi qu'en vertu de sa loi organique.

(3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macro-prudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et

des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macro-prudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macro-prudentielle et les objectifs intermédiaires.

(4) Le comité évalue périodiquement le caractère approprié des objectifs intermédiaires ainsi que l'efficacité et l'efficience des instruments macro-prudentiels choisis au regard de la réalisation de l'objectif de la politique macro-prudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macro-prudentielle, des évolutions structurelles du système financier national et international, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants.

Art. 2. Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités que ses membres représentent, le comité:

a) identifie, évalue et fait un suivi des risques pour la stabilité financière visant à prévenir ou atténuer ces risques, notamment sur base de la situation économique, de la situation du secteur financier et des marchés financiers réalisées par les autorités représentées au comité ou par des enceintes financières internationales et en tenant compte des décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents;

b) détermine sur base des analyses réalisées par les autorités représentées au comité, les acteurs financiers et les infrastructures de marché du secteur financier ou leurs activités, qui constituent ou sont susceptibles de constituer un risque systémique pour le Luxembourg;

c) est habilité à émettre tout avis qu'il estime utile et nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macro-prudentielle et les objectifs intermédiaires et, le cas échéant, à rendre ces avis publics;

d) est habilité à émettre des alertes lorsque les risques pour la stabilité financière sont jugés importants et, le cas échéant, à rendre ces alertes publiques;

e) est habilité à formuler des recommandations relatives aux mesures correctrices à prendre pour faire face aux risques identifiés, y compris des recommandations relatives aux instruments macro-prudentiels à utiliser pour réaliser l'objectif de la politique macro-prudentielle et les objectifs intermédiaires, et, le cas échéant, à rendre ces recommandations publiques;

f) évalue et fait le suivi des réponses que les destinataires ont réservé aux avis, alertes et recommandations du comité;

g) contribue à renforcer la coopération et l'échange d'informations, en situation normale et en situation de crise, entre les autorités représentées au comité;

h) coopère et échange des informations avec le CERS et avec d'autres autorités macro-prudentielles étrangères dans les limites, sous les conditions et suivant les modalités définies dans le droit de l'Union et invite le directeur général de la BCL, en tant que membre votant du CERS, à informer le CERS de tout ajustement significatif apporté à la politique macro-prudentielle en application de l'article 1, paragraphe (4) et des raisons qui ont motivé cet ajustement;

i) veille sur la suite à donner aux recommandations du CERS et l'informe des mesures prises aux fins de faire face aux risques systémiques identifiés au Luxembourg suivant les modalités définies par le droit de l'Union.

Dans l'accomplissement de sa mission, le comité respecte les objectifs de stabilité financière au sein de l'Union européenne.

Art. 3. (1) Le comité est composé de quatre membres effectifs, à savoir:

- le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- le directeur général de la BCL,
- le directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF »),
- le directeur du Commissariat aux assurances (ci-après « CAA »).

(2) Chaque membre effectif du comité désigne un membre suppléant qui peut accompagner le membre effectif aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(4) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins trois membres effectifs sont présents et que le quatrième membre s'est fait remplacer par son suppléant.

(5) Les membres effectifs disposent d'un droit de vote. Les membres suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un membre effectif, ils exercent son droit de vote.

(6) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(7) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre effectif désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité.

Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(8) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les membres effectifs du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(9) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions si au moins trois de ses membres effectifs sont présents.

(10) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des représentants de la vie économique, du secteur financier et d'acteurs financiers ou d'infrastructures de marché du secteur financier individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflits d'intérêt avec le sujet à l'ordre du jour.

(11) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité de ses membres effectifs.

(12) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de son Président ou de deux de ses membres effectifs.

(13) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

(14) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les membres du comité, les suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

(15) Les membres du comité et leurs suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(16) Les membres du comité et leurs suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

(17) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflits d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi.

Art. 4. (1) Les destinataires des avis, alertes et recommandations émises par le comité sont le Gouvernement, la CSSF, le CAA, et la BCL pour ses missions de surveillance de la liquidité et de surveillance des systèmes, conformément à sa loi organique, ainsi que tout ou partie du secteur financier, y compris les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement, les infrastructures de marché, susceptibles, collectivement ou individuellement, de porter atteinte à la stabilité financière du système financier ou à l'une de ses composantes.

(2) Le comité décide, au cas par cas, de rendre publics les avis, alertes et recommandations qu'il émet.

(3) Les destinataires des avis, alertes et recommandations informent le comité des suites qu'ils ont donné à ces avis, alertes ou recommandations et fournissent une justification adéquate en cas d'inaction suite à une recommandation.

Art. 5. (1) Les membres du comité communiquent, de leur propre initiative, dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national, au comité toutes les informations qu'ils estiment utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission du comité.

(2) Le comité est habilité à demander aux autorités représentées au comité ainsi qu'à tout autre organisme national de lui communiquer toutes les informations économiques et financières utiles et nécessaires à l'accomplissement de sa mission, y compris des données macro-économiques et des informations prudentielles relatives à des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les organismes nationaux destinataires de ces demandes d'informations sont tenus de fournir les informations au comité dans le délai

imparti dans le respect de leurs compétences et obligations légales résultant du droit de l'Union et du droit national.

Art. 6. Le comité tient une réunion par an avec la Commission des Finances de la Chambre des Députés et communique le second mois de chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Il publie une version abrégée de ce rapport.

Commentaire des articles

Article 1

A l'instar de l'approche retenue dans les pays limitrophes et pour tenir compte de la situation particulière du Luxembourg, il est proposé de mettre en place au Luxembourg un comité composé des autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier au Luxembourg et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière.

Selon la recommandation CERS/2011/3, les Etats membres peuvent désigner comme autorité chargée de la conduite de la politique macro-prudentielle soit une seule institution, soit un collège composé de plusieurs autorités dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière. Le projet de loi retient la seconde option et est conforme aux recommandations CERS/2013/1 et CERS/2011/3, qui attribuent un rôle de « premier plan» aux banques centrales nationales dans le cadre de la surveillance macro-prudentielle.

Le comité est l'autorité macro-prudentielle au Luxembourg. Il permet de coordonner l'action des autorités représentées au comité dans leurs domaines de compétence respectifs. Il ne porte pas atteinte aux compétences propres de ces autorités, ni à leur indépendance.

La mise en œuvre de la politique macro-prudentielle est à charge des autorités impliquées dans la surveillance des acteurs et des infrastructures de marché du secteur financier, en l'occurrence la CSSF, le CAA et la BCL pour ce qui est de la surveillance de la situation générale de la liquidité des marchés, ainsi que de l'évaluation des opérateurs de marché à cet égard et l'*oversight* des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres ainsi que de la sécurité des instruments de paiement, conformément aux articles 2.5 et 27.3 de la loi organique de la BCL.

A cet effet, le comité émet des avis, alertes et recommandations dont les destinataires sont les autorités représentées au comité ou tout ou partie du système financier, y compris des acteurs financiers ou des infrastructures de marché du secteur financier individuels. Les avis, alertes et recommandations qui concernent tout ou partie du système financier sont adressés aux autorités représentées au comité qui sont chargées de les appliquer aux personnes ou entités visées soumises à leur surveillance. Le comité décide au cas par cas de la publication des avis, alertes et recommandations.

Les destinataires mettent en œuvre les avis, alertes et recommandations du comité, qui leur sont adressés et communiquent au comité les mesures prises à cet effet ou fournissent au comité une justification adéquate s'ils ne les ont pas mis en œuvre ou ne les ont mis en œuvre que partiellement (« comply-or-explain »).

Le paragraphe (3) fait référence aux objectifs intermédiaires. Les objectifs intermédiaires servent de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macro-prudentielle, qui est de contribuer au maintien de la stabilité du système financier dans son ensemble, y compris en renforçant la résilience du système financier et en atténuant l'accumulation de risques systémiques, en assurant ainsi une contribution durable du secteur financier à la croissance économique. Le libellé des paragraphes (1) et (3) s'inspire étroitement du texte des recommandations CERS/2011/3 et CERS/2013/1. En conformité avec cette dernière recommandation, le comité est habilité à définir et à poursuivre, en fonction des défaillances de marché et des caractéristiques structurelles particulières du Luxembourg et/ou du système financier de l'Union, des objectifs intermédiaires de politique macro prudentielle. La recommandation CERS/2013/1 énumère à titre d'exemple les objectifs intermédiaires suivants:

a) atténuer et prévenir une croissance excessive du crédit et un effet de levier excessif;

b) atténuer et prévenir une asymétrie d'échéances et une illiquidité de marché excessives;

c) limiter la concentration des expositions directes et indirectes;

d) limiter l'impact systémique d'incitations décalées afin de réduire l'aléa moral;

e) renforcer la résilience des infrastructures financières.

La politique macro-prudentielle met en relation l'objectif de la politique macro-prudentielle et les objectifs intermédiaires avec les instruments macro-prudentiels.

Le comité tient compte des objectifs intermédiaires servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macro-prudentielle. Il est habilité à recommander l'utilisation de tout instrument macro-prudentiel aux fins de réaliser l'objectif de la politique macro-prudentielle et les objectifs intermédiaires. Le choix du comité sera dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macro-prudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macro-prudentielle et tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg.

Le paragraphe (3) confère dès lors au comité le pouvoir de choisir les instruments macro-prudentiels à utiliser pour réaliser les objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macro-prudentielle. Il appartiendra aux autorités représentées dans le comité de mettre en œuvre le choix du comité du risque systémique. Le choix du comité tiendra compte de la structure et des vulnérabilités du système financier luxembourgeois et de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg. Le comité pourra s'inspirer utilement du tableau 1 et de l'annexe figurant dans la recommandation CERS/2013/1, qui propose pour chaque objectif intermédiaire une série d'instruments macro-prudentiels susceptibles d'être utilisés. La liste des instruments macro--prudentiels mentionnés dans le tableau 1 n'est pas exhaustive de sorte que le comité pourra décider d'avoir recours à d'autres instruments tels que les ratios prêt/valeur et prêt/revenu. Le choix du comité devra être dicté par l'efficacité et l'efficience de chaque instrument macro-prudentiel à atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macro-prudentielle.

Le paragraphe (4) enjoint le comité d'évaluer périodiquement si sa démarche est appropriée au regard de l'objectif ultime de la politique macro-prudentielle, de l'expérience acquise dans l'application de la politique macro-prudentielle, des évolutions structurelles du système financier luxembourgeois, de l'apparition de nouveaux risques systémiques et de l'amplification ou de l'atténuation de risques systémiques existants et, le cas échéant, de procéder à des ajustements des objectifs intermédiaires poursuivis ou des instruments macro-prudentiels choisis. A cet effet, le comité devra se doter d'une méthodologie fondée sur des indicateurs adéquats pour surveiller l'apparition de risques systémiques et pour guider ses décisions relatives à l'utilisation, la désactivation ou le calibrage d'instruments macro-prudentiels.

Article 2

Cet article énumère les tâches que le comité est appelé à exercer aux fins de l'accomplissement de sa mission. Le comité national exerce des tâches similaires à celles exercées par le Comité européen du risque systémique, promeut la coopération entre les autorités nationales représentées au comité et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière et assure l'échange d'informations et la coopération sur une base transfrontalière tant avec le Comité européen du risque systémique qu'avec les autorités macro-prudentielles étrangères.

L'article 2 met en œuvre tant la recommandation C de la recommandation CERS/2011/3 que la recommandation CERS/2013/1.

A noter qu'aux fins de la présente loi, le secteur financier couvre en fait tout le système financier au Luxembourg.

Article 3

L'article 3 régit la composition, le fonctionnement et le processus décisionnel du comité.

Sont représentées au comité les autorités impliquées dans la réglementation et la surveillance du système financier et dont les mesures ont une influence importante sur la stabilité financière, en l'occurrence le Ministère ayant dans ses attributions la place financière, la BCL, la CSSF et le CAA.

Le comité est présidé par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL en raison du rôle de premier plan qui est réservé aux banques centrales. En Allemagne et en France la présidence du comité nationale est également confiée au Ministre des Finances ou à son représentant.

Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. En confiant au directeur général de la BCL la présidence du comité en cas d'absence du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et en confiant la préparation des réunions du comité à la BCL, le projet de loi met en œuvre les recommandations CERS qui prévoient un rôle de premier plan pour les banques centrales nationales dans la surveillance macro-prudentielle. Le secrétariat du comité, qui est assuré par la BCL, est appelé plus particulièrement à rédiger les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

Le fait de confier la présidence du comité au Ministre ayant dans ses attributions la place financière n'est pas contraire à l'exigence de l'indépendance opérationnelle prévue par la recommandation E de la recommandation CERS/2011/13 dans la mesure où le secrétariat du comité sera assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général.

Le comité adopte ses avis, alertes et recommandations et rapports d'activités à l'unanimité des voix exprimées. Il décide en outre de leur publication à l'unanimité des voix exprimées. A l'instar de l'approche retenue dans les pays limitrophes, le projet de loi confère un droit de veto notamment au directeur général de la BCL, eu égard au rôle de premier plan (« leading role ») que les recommandations CERS et le considérant 24 du Règlement (UE) n° 1092/2010 portant création du CERS[4] confèrent aux banques centrales nationales au vu de leur expertise et de leurs responsabilités existantes en matière de stabilité financière.

Les modalités de vote proposées ont pour objet d'assurer que les membres du comité s'approprient les décisions. Cette approche présente l'avantage de responsabiliser les parties prenantes et de faciliter l'adhérence aux décisions prises. Les parties seront en effet davantage enclines à mettre en œuvre des décisions qu'elles auront soutenues. Ensuite, les membres du comité seront responsables («accountable») devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les décisions prises par le comité. Il s'avérera délicat de rendre un membre du comité responsable pour une décision qu'il n'a pas soutenue.

Le comité se réunit sur une base semestrielle ou en cas de besoin. Les délibérations du comité ne sont pas publiées compte tenu de la nature confidentielle et sensible des informations échangées. Le comité évalue, au cas par cas, s'il rend publics ses avis, alertes ou recommandations.

Bien que les membres du comité, leurs suppléants et les personnes assurant le secrétariat soient d'ores et déjà soumis au secret professionnel par les lois sectorielles qui leur sont applicables, il paraît utile d'établir explicitement dans la présente loi leur obligation au secret professionnel lorsqu'ils exercent une fonction au titre de la présente loi afin d'éviter toute insécurité juridique. Les autres personnes ayant participé aux réunions du comité sont également tenues au secret des délibérations.

L'article 3 protège en outre les membres du comité et leurs suppléants de poursuites judiciaires en dommages-intérêts, sauf en cas de dol ou de faute grave, conformément à la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

L'article 3 établit enfin que les membres du comité et leurs suppléants sont tenus d'agir dans l'intérêt général et de manière impartiale. Ils agissent de manière indépendante du point de vue opérationnel et ne doivent pas accepter, ni demander des instructions des organes politiques, ni de l'industrie financière. Rien n'empêche que les membres du comité et leurs suppléants expriment au comité des positions qui reflètent les vues des autorités qu'ils représentent.

Le comité peut solliciter un avis d'experts, sur une question en relation avec le domaine d'application de la présente loi, sous réserve qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêt.

Le comité n'est pas conçu comme un poste budgétaire. En vertu du principe d'indépendance des banques centrales nationales et de la prohibition du financement monétaire, la BCL ne peut pas financer les services étatiques; mais, en l'occurrence il ne semble nécessaire de prévoir des

[4] Règlement (UE) No 1092/2010 du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique.

ressources particulières pour couvrir les charges de deux réunions par an. Quant au secrétariat, les charges liées à son fonctionnement seraient couvertes par une contribution administrative sous forme d'une mise à disposition d'un correspondant par toutes les autorités dont les membres effectifs du comité émanent. Il est entendu que les tâches du secrétariat n'englobent pas l'établissement d'analyses ou d'avis par les autorités représentées au comité, relatifs à leur domaine de compétence.

Article 4

L'article 4 précise le cercle des autorités, personnes et infrastructures de marché qui peuvent être destinataires des avis, alertes ou recommandations du comité. Il s'agit avant tout des autorités représentées au comité, mais également de tout ou partie du secteur financier. Aux fins de la présente loi, le secteur financier englobe de manière large tous les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et de réassurances, les fonds d'investissement ou opérateurs qui pourraient porter atteinte à la stabilité du système financier au Luxembourg ou à l'une de ses composantes. Les recommandations du comité pourraient également s'adresser à des entités et activités du secteur bancaire parallèle, communément appelé *shadow banking*.

Lorsque le comité émet des avis, alertes ou des recommandations qui concernent tout ou partie du secteur financier, il les adresse notamment aux autorités représentées au comité qui assurent la surveillance des acteurs ou infrastructures de marché visés.

Le comité évalue au cas par cas la nécessité de procéder à la publication des avis, alertes ou recommandations suivant les modalités de vote fixées à l'article 3, paragraphe (6). Cette disposition met en œuvre la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3.

Article 5

Cet article, qui met en œuvre la recommandation 8 de la recommandation CERS/2011/3, a pour objet d'assurer que le comité dispose de toutes les informations utiles et nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. Les autorités représentées au comité sont tenues de communiquer, de leur propre initiative et sur demande, ces informations au comité, leur secret professionnel prévu par le droit national ne faisant pas obstacle à de telles communications. Il est entendu que la levée du secret professionnel prévue par la présente loi ne s'applique pas à la BCL car son secret professionnel est prévu par l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, qui est un protocole annexé au traité de droit primaire de l'Union ayant un rang supérieur au droit national dans la hiérarchie des normes.

Le comité peut en outre adresser des demandes d'informations économiques et financières à d'autres organismes nationaux tels que le Statec ou les administrations fiscales. Ces organismes donnent suite aux requêtes du comité dans le délai fixé par ce dernier. En cas d'absence de réponse ou de réponse incomplète dans le délai imparti, le comité peut proroger le délai de réponse.

Quant aux autorités représentées au comité, elles veillent à coopérer dans le respect de leurs compétences respectives.

Article 6

L'article 6 vise à rendre les membres du comité et leurs suppléants responsables (« accountable »), en conformité avec la recommandation D de la recommandation CERS/2011/3, devant le Conseil de Gouvernement et ultimement devant la Chambre des Députés pour les décisions prises dans l'exercice de leur fonction au titre de la présente loi.

Le comité rencontrera une fois par an la Commission des Finances de la Chambre des Députés. En outre, le comité communiquera chaque année un rapport sur ses activités de l'année écoulée au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés. Il publie une version abrégée de ce rapport.

Le rapport que le comité est tenu de soumettre au Conseil de Gouvernement et à la Chambre des Députés décrit notamment les risques systémiques identifiés, les grands axes de la politique macro-prudentielle poursuivie et plus particulièrement les objectifs intermédiaires fixés et les instruments macro-prudentiels choisis pour atteindre chacun des objectifs intermédiaires et l'objectif ultime de la politique macro-prudentielle. Il dresse en outre la liste des avis, alertes et recommandations émis par le comité et fait état de la suite que les destinataires ont réservé à ces avis, alertes et recommandations.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité
et la Trésorerie de l'Etat)

Le projet de règlement grand-ducal ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Fiche d'évaluation d'impact

Mesures législatives, réglementaires et autres

Intitulé du projet:
Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

Ministère initiateur: Ministère des Finances

Auteur(s) : Isabelle GOUBIN
Tél : 247 82643
Courriel : isabelle.goubin@fi.etat.lu

Objectif(s) du projet :
Mise en place d'une autorité macro-prudentielle sous forme d'un comité, appelé comité du risque systémique, aux fins de mettre en œuvre les recommandations CERS/2011/3 et CERS/2013/1 du comité européen du risque systémique.

Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) : Banque centrale du Luxembourg, Commission de surveillance du secteur financier, Commissariat aux Assurances

Date : 04.02.2014

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui ☐ Non **X**
   Si oui, laquelle/lesquelles :

   Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :
   - Entreprises/Professions libérales : Oui **X** Non ☐
   - Citoyens : Oui ☐ Non **X**
   - Administrations : Oui **X** Non ☐

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a.[1] **X**
   (c.à d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

   Remarques/Observations : **Ce principe trouve application pour les taxes annuelles les plus élevées.**

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui **X** Non ☐
   Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui **X** Non ☐

   Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui ☐ Non **X**

[1] N.a. : non applicable.

Remarques/Observations :

6. Le projet contient-il une charge administrative[2] pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) — Oui ☐ Non **X**

   Si oui, quel est le coût administratif[3] approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? — Oui **X** Non ☐ N.a. ☐

   Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
   Il s'agit de données prudentielles relatives au système financier.

   b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel[4] — Oui ☐ Non ☐ N.a. **X**

   Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

8. Le projet prévoit-il :
   - une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. **X**
   - des délais de réponse à respecter par l'administration ? — Oui ☐ Non ☐ N.a **X**
   - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. **X**

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. **X**

   Si oui, laquelle :

10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Sinon, pourquoi ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. **X**

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
    a. simplification administrative, et/ou à une — Oui ☐ Non **X**
    b. amélioration de la qualité règlementaire ? — Oui ☐ Non **X**

    Remarques/Observations :

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? — Oui ☐ Non ☐ N.a. **X**

13. Y-a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? — Oui ☐ Non **X**

    Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? — Oui ☐ Non **x** N.a. ☐

    Si oui, lequel ?

---

[2] Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.
[3] Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).
[4] Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☐
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☐ Si oui, expliquez de quelle manière :
- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui **X** Non ☐
  Si oui, expliquez pourquoi :
  Le texte proposé ne fait aucune distinction entre hommes et femmes.
- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non **X**
  Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui ☐ Non **X** N.a. ☐
    Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation [5]? Oui ☐ Non **X** N.a. ☐

    Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
    www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march___int__rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers [6]? Oui ☐ Non **X** N.a. ☐

    Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
    www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march___int__rieur/Services/index.html

[5] Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)
[6] Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)