

Projet de loi relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels et portant modification de:

- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
- la loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

EXPOSE DES MOTIFS

Le projet de loi a pour objectif de compléter le dispositif législatif en matière d'outils macroprudentiels à disposition des autorités luxembourgeoises par l'introduction de mesures macroprudentielles pouvant être utilisées spécifiquement en cas de menace pour la stabilité financière du système financier national émanant d'évolutions dans le secteur immobilier au Luxembourg.

Les mesures introduites visent la fixation de conditions pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg. Il est prévu de rendre ces mesures applicables à l'octroi de crédits par les entités relevant du champ d'application de la législation financière luxembourgeoise, en particulier de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, c'est-à-dire des établissements de crédit et des professionnels effectuant des opérations de prêt, et de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

Par ailleurs, dans le cadre du comité du risque systémique, la BCL effectue des analyses et études afin d'identifier au plus tôt les risques systémiques qui peuvent apparaître dans le système financier. L'existence d'un cadre analytique solide est un élément central d'une surveillance macroprudentielle efficace et crédible. La mise en place d'un tel cadre ne va pas sans accès à un éventail de données. Aussi le projet de loi prévoit-il une modification de la loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique afin de faciliter à la BCL l'accès à des données disponibles auprès d'administrations étatiques et d'établissements publics.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. La loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier est modifiée comme suit:

1. Le point 10) de l'article 59-2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier est modifié comme suit:

«10) «autorité désignée»: l'autorité désignée visée aux articles 131, 133 et 136 de la directive 2013/36/UE, à l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013 et aux articles 59-14bis et 59-14ter

de la présente loi. Au Luxembourg il s'agit de la CSSF, qui, lorsqu'elle agit en cette capacité, prend ses décisions après concertation avec la Banque centrale du Luxembourg afin d'aboutir à une position commune et, selon le cas, après avoir demandé l'avis du comité du risque systémique ou en prenant en compte les recommandations du comité du risque systémique. Au préalable à toute application des mesures prévues par l'article 59-14bis de la présente loi à des acteurs du secteur des assurances, la CSSF est appelée à se concerter avec le Commissariat aux assurances. Au Luxembourg, l'autorité désignée a pour mission l'accomplissement des seules tâches qui lui sont conférées en vertu des articles 59-1 à 59-12 et des articles 52-14bis à 52-14ter de la présente loi ainsi que par le chapitre 4 du titre VII de la directive 2013/36/UE et par l'article 458 du règlement (UE) n° 575/2013. L'exercice de cette mission, telle que décrite dans la phrase précédente, ne modifie pas les règles actuelles de représentation des autorités concernées au niveau européen et international.».

2. A la partie III de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier il est inséré après le chapitre 5 un nouveau chapitre 6 intitulé «Les mesures macroprudentielles dans le domaine de l'octroi de crédits immobiliers résidentiels» qui prend la teneur suivante:

«Art. 59-14bis. Pouvoirs de la CSSF.

(1) La CSSF peut prendre les mesures visées aux paragraphes 2 afin de fixer des conditions pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg par les établissements de crédit, les entreprises d'assurances et les professionnels effectuant des opérations de prêt.

La CSSF n'agit en vertu du présent article qu'après qu'une recommandation est adoptée par le comité du risque systémique et lui est adressée. Lorsqu'elle agit en vertu du présent article la CSSF prend ses décisions après concertation avec la Banque centrale du Luxembourg afin d'aboutir à une position commune, conformément à l'article 59-2(10) de la loi. Lorsque les acteurs du secteur des assurances sont concernés par les mesures fixées au paragraphe 2, la CSSF est appelée à se concerter avec le Commissariat aux assurances.

(2) Pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel, la CSSF peut:

- a) définir une limite maximale pour le rapport entre la somme de tous les prêts ou tranches de prêts garantis par l'emprunteur concernant un bien immobilier au moment du montage du prêt et la valeur du bien à ce même moment;
- b) définir une limite maximale pour le rapport entre la somme de tous les prêts ou tranches de prêts garantis par l'emprunteur concernant le bien immobilier au moment du montage du prêt et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur à ce même moment;
- c) définir une limite maximale pour le rapport entre l'endettement total de l'emprunteur au moment du montage du prêt et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur à ce même moment;
- d) définir une limite maximale pour le rapport entre les charges d'emprunt annuelles totales et le revenu annuel total disponible de l'emprunteur au moment du montage du prêt;
- e) définir une limite maximale pour l'échéance initiale d'emprunt.

Les mesures visées aux points a) à e) peuvent être appliquées seules ou en combinaison et peuvent viser l'ensemble ou une partie du montant de nouveaux crédits.

Art. 59-14ter. Reconnaissance de mesures prises au Luxembourg et dans d'autres Etats membres.

(1) La CSSF, en sa qualité d'autorité désignée, peut demander aux autorités nationales des autres Etats membres de reconnaître les conditions fixées pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés au Luxembourg et de les appliquer aux entités sous leur surveillance.

(2) La CSSF, en sa qualité d'autorité désignée, peut reconnaître les conditions fixées par les autorités nationales des autres Etats membres pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés dans ces Etats membres et les appliquer aux entités sous sa surveillance.

(3) La CSSF n'agit en vertu du présent article qu'après qu'une recommandation est adoptée par le Comité du risque systémique et lui est adressée. Lorsqu'elle agit en vertu du présent article la CSSF prend ses décisions après concertation avec la Banque centrale du Luxembourg afin d'aboutir à une position commune, conformément à l'article 59-2(10) de la loi.»

Art. 2. L'article 8, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est complété par un alinéa libellé comme suit:

«Sans préjudice de l'article 32 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, la Banque centrale du Luxembourg a un droit d'accès à des informations agrégées disponibles auprès d'administrations étatiques, d'établissements publics autres que ceux placés sous la surveillance des communes et d'autres autorités étatiques compétentes pour autant que ces informations soient nécessaires à ses activités de recherche et d'analyses en relation avec la mission du comité du risque systémique.»

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi introduit dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier un nouvel dispositif de mesures macroprudentielles qui peuvent être prises en cas de risques pour la stabilité financière nationale provenant d'évolutions dans le secteur immobilier luxembourgeois. Bien que le dispositif de mesures visé par la présente loi n'émane pas directement de textes législatifs européens, il est largement reconnu sur le plan communautaire comme constituant un élément essentiel d'une législation financière saine et prudente. Ainsi, des dispositifs similaires ont récemment été mis en place dans un grand nombre d'Etat membres de l'Union européenne. Considérant par ailleurs l'alerte du Comité européen du risque systémique de novembre 2016 ayant identifié des vulnérabilités émergeant dans le domaine de l'immobilier résidentiel au Luxembourg, et plus particulièrement dans le domaine de l'endettement des ménages et de la croissance des prix de l'immobilier, ainsi que les recommandations du Fonds monétaire international concernant l'introduction au Luxembourg de nouveaux outils macroprudentiels pour le secteur immobilier, il est

devenu important pour le Luxembourg de se doter à son tour d'un cadre législatif permettant de faire face efficacement à des risques macroprudentiels émanant du secteur immobilier.

Le point 1. de l'art. 1^{er} du projet de loi vise à adapter la définition d'autorité désignée au regard des nouvelles tâches dévolues à la CSSF.

Le nouvel article 59-14bis de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier investit la CSSF, dans l'exercice de sa mission de contribuer à assurer la stabilité financière, de pouvoirs qui lui permettent de fixer des conditions pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg.

Compte tenu de la nature macroprudentielle des nouvelles mesures et de leur impact potentiellement important au plan économique et social national, et à l'instar de la procédure décisionnelle applicable pour la mise en place d'un coussin pour le risque systémique, leur utilisation est encadrée par un processus décisionnel rigoureux accordant des rôles essentiels au Comité du risque systémique et à la Banque centrale du Luxembourg. Il est précisé que la CSSF ne peut agir qu'après qu'une recommandation est adoptée par le comité du risque systémique quant à la mise en œuvre d'une ou de plusieurs des mesures prévues au nouvel article 59-14bis de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Avant de prendre une décision la CSSF se concertera préalablement avec la BCL conformément au procédé prévu dans l'article 59-2(10). La CSSF prendra dûment en compte les motifs et les arguments invoqués par la BCL avant de prendre une décision. Par ailleurs, la CSSF est appelée à se concerter avec la CAA au préalable à toute extension des mesures macroprudentielles fixées dans l'article 59-14bis au secteur des assurances.

Les nouvelles mesures macroprudentielles s'appliquent aux établissements de crédit, aux entreprises d'assurance et aux professionnels effectuant des opérations de prêt dans le cadre de leur activité d'octroi de crédits à des emprunteurs (*borrower based measures*). Elles permettent d'imposer des limites pour l'octroi de crédits immobiliers, à savoir un ratio initial prêt-valeur, un ratio initial prêt-revenu, un ratio initial endettement-revenu, un ratio initial charges d'emprunt-revenu ou une limite maximale pour l'échéance initiale d'emprunt.

Afin de mieux pouvoir cibler l'application des mesures macroprudentielles destinées aux emprunteurs, ces mesures peuvent être appliquées à l'ensemble ou une partie de l'encours de nouveaux crédits. Sur cette base, des exemptions, par exemple pour des crédits dont le montant ne dépasse pas un certain seuil ou pour un pourcentage déterminé du volume de nouveaux crédits, peuvent être accordées.

Le nouvel article 59-14ter de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier complète le dispositif macroprudentiel mis en place en prévoyant explicitement la possibilité pour la CSSF de demander aux autorités nationales dans d'autres Etats membres de reconnaître d'éventuelles conditions fixées pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés au Luxembourg. Il est également précisé que la CSSF peut reconnaître les conditions fixées dans d'autres Etats membres pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés dans ces Etats membres.

Art. 2

L'existence d'un cadre d'analyses et de recherche rigoureux s'avère utile aux fins de détecter les risques systémiques sectoriels ou agrégés. La qualité du cadre mis en place par la BCL en matière d'identification, d'évaluation et de suivi des risques financiers et économiques est reconnue par les autorités nationales (comité du risque systémique) et internationales (BCE, CERS, FMI). La qualité

des travaux d'analyses et de recherche est notamment tributaire de la disponibilité et de l'accès à un éventail de données. Il est utile de rappeler que la qualité de ces analyses et, partant, des données utilisées sont sujettes aux évaluations des instances internationales. Les expériences récentes avec le FMI, le CERS et la BCE ont démontré l'importance de la qualité des analyses et recherches de la BCL et l'utilité de disposer d'un cadre analytique solide et crédible.

Dans cette perspective, le projet de loi introduit au bénéfice de la BCL un droit d'accès élargi à des informations agrégées disponibles auprès d'administrations étatiques, d'établissements publics autres que ceux placés sous la surveillance des communes et d'autres autorités étatiques compétentes pour autant que ces informations soient nécessaires aux activités de recherche et d'analyses de la BCL en relation avec la mission du comité du risque systémique. Le droit d'accès de la BCL contribuera à identifier au plus tôt l'émergence de risques systémiques dans le système financier.

Le droit d'accès de la BCL à ces informations est strictement encadré à travers le régime du secret professionnel de la BCL, tel que prévu à l'article 37 des statuts du système européen des banques centrales et repris par l'article 33 de la loi organique de la BCL. De plus, la BCL veille au strict respect des droits fondamentaux, et notamment du respect de la vie privée tel que prévu par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, tels que mis en œuvre par la législation nationale.

*

FICHE FINANCIERE

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

Le projet de loi relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels et portant modification de:

la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;

la loi du 1er avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

n'aura pas d'impact financier direct sur le budget de l'Etat.