

Projet de loi

portant approbation de l'Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique signé à Bruxelles le 21 mai 2014

Avis du Conseil d'État

(10 décembre 2015)

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 5 novembre 2015, le Conseil d'État a été saisi du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact. L'accord à ratifier n'a pas été joint au dossier tel qu'il a été communiqué au Conseil d'État.

Aucun avis d'une chambre professionnelle n'est parvenu au Conseil d'État à la date du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'approuver l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique, signé à Bruxelles le 21 mai 2014, désigné ci-après par l'« Accord ». L'Accord constitue un pas majeur contribuant à compléter la mise en place de l'Union bancaire européenne qui est destinée à conforter les citoyens face à une défaillance de banques.

D'abord, un mécanisme de surveillance unique a été institué avec un transfert de missions de surveillance à la Banque centrale européenne.

Ensuite, le règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (règlement dit « règlement MRU ») a mis en place un mécanisme de résolution unique de banques. Ce mécanisme est fondé sur une structure décisionnelle centralisée et un fonds de résolution unique alimenté par des contributions des banques. C'est au niveau européen, notamment dans le cadre d'une nouvelle institution, le Conseil de résolution unique, que se décidera désormais les plans de résolution de banques en crise conformément aux règles établies par la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil

2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (directive dite « directive BRRD »).

Le Fonds de résolution unique devra assurer le soutien financier d'une banque pendant la phase de résolution. Le règlement MRU détermine les modalités de financement des procédures de résolution et notamment les conditions dans lesquelles il pourra être recouru au soutien financier du Fonds de résolution unique.

L'article 77 du règlement MRU dispose que « *le recours au Fonds est subordonné à l'Accord par lequel les États membres participants conviennent de transférer au Fonds les contributions qu'ils perçoivent au niveau national (...)* ». L'obligation de transférer ces contributions nationales au Fonds de résolution unique découle de l'Accord signé le 21 mai 2014, qui s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2016 aux États membres participant au mécanisme de surveillance unique et au mécanisme de résolution unique qui l'ont ratifié à cette date. Comme indiqué à l'article 2 de la loi en projet, les banques luxembourgeoises transféreront au Fonds de résolution Luxembourg institué par l'article 105 du projet de loi n° 6866 relative aux mesures de résolution, d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ainsi qu'aux systèmes de garantie des dépôts et d'indemnisation des investisseurs, (...) ¹ et c'est ce Fonds qui transférera lesdites contributions au Fonds de résolution unique. Il convient de noter qu'à l'issue de la période transitoire fixée à 8 ans, les Fonds de résolution compartimentés disparaîtront.

Le treizième considérant de l'Accord prévoit que, durant la phase transitoire, les États membres doivent fournir un financement relais lorsque les ressources du Fonds correspondant au Luxembourg sont insuffisantes et que les contributions *ex post* ne sont pas immédiatement mobilisables. Ce

¹ Projet de loi relative aux mesures de résolution, d'assainissement et de liquidation des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ainsi qu'aux systèmes de garantie des dépôts et d'indemnisation des investisseurs, portant:

1. transposition de la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012;

2. transposition de la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts;

3. modification:

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

b) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;

c) de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière portant: - transposition de la directive 2002/47/CE du Parlement Européen et du Conseil du 6 juin 2002 concernant les contrats de garantie financière; - modification du Code de Commerce; - modification de la loi du 1er août 2001 concernant la circulation de titres et d'autres instruments fongibles; - modification de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier; - modification du règlement grand-ducal du 18 décembre 1981 concernant les dépôts fongibles de métaux précieux et modifiant l'article 1er du règlement grand-ducal du 17 février 1971 concernant la circulation de valeurs mobilières; - abrogation de la loi du 21 décembre 1994 relative aux opérations de mise en pension; - abrogation de la loi du 1er août 2001 relative au transfert de propriété à titre de garantie;

d) de la loi du 19 mai 2006 portant transposition de la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition et

e) de la loi du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales de sociétés cotées.

financement relais prend, pour le Luxembourg, la forme d'une garantie ou d'une ligne de crédit de 1.085 millions d'euros prévue à l'article 3 du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi n° 6866 précité devra entrer en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi en projet. Si tel ne devait pas être le cas, le Conseil d'État ne pourra pas accorder sa dispense au second vote constitutionnel à propos du projet de loi sous examen.

Examen des articles

Article 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen n'appelle pas d'observation.

Le paragraphe 2 comporte deux phrases.

La première donne la base juridique de la garantie ou de la ligne de crédit de l'État en renvoyant à l'article 74 du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique. L'article 74 prévoit que le Conseil de résolution unique « *contracte pour le Fonds des dispositifs de financement, y compris, si possible, des dispositifs de financement publics, lorsque les sommes perçues ou disponibles conformément aux articles 70 et 71 ne suffisent pas pour remplir les obligations* ». Les articles 70 et 71 visent les contributions dites *ex ante* et celles qualifiées de *ex post*. Le règlement ne prévoit pas de compartiments nationaux.

La seconde phrase introduit une limite en n'autorisant des crédits luxembourgeois au Conseil de résolution unique qu'en vue de combler une insuffisance des ressources dans le compartiment correspondant au Luxembourg et cela conformément à l'article 5 de l'Accord qui règle le fonctionnement des compartiments nationaux institués à l'article 4 pour une période transitoire. L'article 5 ne se réfère à l'article 74 du règlement qu'au paragraphe 2 qui prévoit que « *les revenus des investissements réalisés avec les montants transférés au Fonds conformément à l'article 74 du règlement MRU sont affectés à chacun des compartiments au prorata de leurs ressources financières disponibles respectives* ».

Le Conseil d'État s'interroge sur la conformité de la limitation des crédits mise en place par la seconde phrase du paragraphe 2 avec le mécanisme européen. Il n'est pas exclu que cette interrogation trouve son origine dans les difficultés d'articulation entre le règlement, acte de droit européen directement applicable dans une matière de compétences transférées qui n'est pas fondée sur une logique de compartiments

nationaux, et l'Accord intergouvernemental qui maintient, à titre transitoire, un schéma de coopération interétatique avec des compartiments nationaux.

Observation d'ordre légistique

Le Conseil d'État note que, dans chaque article de la loi en projet, l'Accord du 21 mai 2014 est mentionné différemment. Il propose à la fin de l'article 1^{er} d'ajouter « (ci-après l'« Accord ») » et aux articles 2 et 3, paragraphe 2, de mentionner « l'Accord ». À l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il faut écrire « huit ans ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker