

Projet de loi

portant :

- 1° transposition de la directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;**
- 2° mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres ;**
- 3° modification de :**
 - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - b) la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ;**
 - c) la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) ;**
 - d) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;**
 - e) la loi du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage**

Avis du Conseil d'État

(12 novembre 2024)

En vertu de l'arrêté du 25 juillet 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, des lois qu'il s'agit

de modifier, un tableau de concordance entre la directive (UE) 2024/1174¹, la directive 2014/59/UE², le règlement (UE) n° 806/2014³ et la législation nationale à adapter, le texte de la directive (UE)2024/1174 précitée, le texte du règlement (UE) 2024/1623⁴, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact et un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de la Banque centrale européenne a été communiqué au Conseil d'État en date du 26 septembre 2024.

Considérations générales

Les objectifs déclarés de la directive (UE) 2024/1174 précitée ainsi que du règlement (UE) 2024/1623 précité sont principalement le renforcement des exigences minimales de fonds propres des établissements de crédit ainsi que la précision sur l'évaluation et l'ajustement du risque de crédit. Ces renforcements – notamment à la suite des changements découlant des pondérations modifiées pour crédits à sous-jacent immobilier – auront comme impact mécanique des exigences en fonds propres accrues avec, comme conséquence, un renchérissement du crédit immobilier. Des dispositions transitoires sont certes prévues, mais il ne peut y avoir de doute quant aux implications de la directive précitée.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que des exigences toujours croissantes en fonds propres ne mettent pas les établissements de crédit totalement à l'abri du risque de défaillance. Le niveau des fonds propres témoigne certes des capacités d'une entreprise à faire face à des pertes – comptables ou réelles –, mais n'adresse pas la problématique de la confiance des déposants, qui se traduit, en cas de perte de celle-ci – qu'elle soit fondée, ou non –, en retraits de liquidités massifs, mettant ainsi en péril l'équilibre entre dépôts (par définition, à vue ou à court terme) et actifs (par définition, de moyen à long terme).

Le Conseil d'État note la volonté des auteurs du projet de loi de ne pas ajouter de contraintes additionnelles qui risqueraient de réduire la compétitivité des acteurs locaux par rapport à une concurrence étrangère.

¹ Directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles.

² 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.

³ 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.

⁴ Règlement (UE) 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 8

Sans observation.

Article 9

L'article sous revue vise à compléter l'article 23-3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs par un alinéa 8 nouveau qui dispose que « [l]e Gouvernement en conseil fixe les indemnités des membres du comité de direction [du Fonds d'insolvabilité en assurance automobile], lesquelles sont à charge du FIAA ».

En vertu de l'article 45, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, de sorte que la loi ne peut pas confier l'exécution de ses dispositions directement aux membres du Gouvernement⁵. Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la disposition sous revue soit reformulée pour se référer exclusivement à un règlement grand-ducal afin de fixer les indemnités des membres du comité de direction du Fonds d'insolvabilité en assurance automobile.

Article 10

La disposition sous examen vise à remplacer l'article 1^{er}, paragraphe 4, alinéa 11, de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) par le libellé suivant :

« Le secrétariat du comité est assuré par un secrétaire et un secrétaire adjoint qui sont nommés par le ministre ayant les Finances dans ses attributions. Le secrétaire et le secrétaire adjoint perçoivent une indemnité dont le montant est fixé par un règlement grand-ducal. »

À l'égard de la deuxième phrase du libellé précité, il est signalé que l'indemnité en question relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, étant donné qu'elle constitue une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice.

D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans ces matières, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi⁶ ». Dans cette perspective, il faut faire figurer dans la loi les éléments essentiels, parmi lesquels la nature et le montant, voire le montant maximal de l'indemnité en question. Partant, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen.

⁵ Arrêt n° 1/98 du 6 mars 1998 de la Cour constitutionnelle et arrêts n°s 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998 de la Cour constitutionnelle (Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15 à 17).

⁶ Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

Articles 11 à 29

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. Partant, l'intitulé de la loi en projet sous revue est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
- 2° la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ;
- 3° la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) ;
- 4° la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
- 5° la loi du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage,

en vue de :

- 1° la transposition de la directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;
- 2° la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, le terme « introduit » est à remplacer par celui de « inséré » et le terme « nouveau » est à déplacer après les termes « paragraphe 4 ».

Article 14

Au paragraphe 2*bis*, alinéa 5, le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Article 16

Au point 1°, et afin d'aligner la structure de l'article 46-6 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement à celle de la directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Au paragraphe 1^{er}, à la suite de l'alinéa 3, il est ajouté un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit : ».

Au point 2°, phrase liminaire, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit.

Article 18

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire « À l'article 46-9, paragraphe 6, alinéa 1^{er}, première phrase, de la même loi, [...] ».

Article 20

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule après les termes « de la même loi ».

Article 22

Il convient de préciser le numéro de l'alinéa visé au lieu de se référer au « dernier alinéa ».

Article 24

Au point 2°, il est indiqué que si dans une même phrase, plusieurs mots sont remplacés, il convient de remplacer cette phrase dans son ensemble.

Au point 2°, phrase liminaire, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, est modifié comme suit : ».

Article 25

Au point 1°, lettre a), phrase liminaire, il convient d'écrire « troisième phrase nouvelle ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 25, point 1°, lettre b), phrase liminaire, et pour l'article 26, phrase liminaire.

Article 29

Il convient de reformuler l'article sous revue de la manière suivante :

« **Art. 29.** Les articles 6 à 8 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants,
le 12 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes