BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

EUROSYSTÈME

FR **ECB-PUBLIC**

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 27 octobre 2020

sur le système de garantie de dépôts et autres modifications à la législation relative aux services financiers

(CON/2020/25)

Introduction et fondement juridique

Le 5 août 2020, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère luxembourgeois des Finances concernant un projet de loi visant à transposer la directive (UE) 2019/878 et la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil[1] ainsi que le règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil [2] et visant à modifier plusieurs dispositions de la législation luxembourgeoise relative au secteur financier[3] (ci-après le « projet de loi »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 2, paragraphe 1, sixième tiret, de la décision 98/415/CE du Conseil[4], le projet de loi concernant les règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des

1 Directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres (JO L 150 du 7.6.2019, p. 253) ; directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE (JO L 150 du 7.6.2019, p. 296).

2 Règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques, les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 150 du 7.6.2019, p. 1).

3 Projet de loi portant : 1. transposition : a) de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; et b) de la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE ; 2. mise en œuvre du règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) n° 648/2012 ; et 3. modification : a) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; b) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; c) de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg ; d) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; e) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; f) de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres ; et g) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

4 Décision du Conseil 98/415/CE du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42).

établissements et marchés financiers. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objectifs du projet de loi

1.1 L'objectif principal du projet de loi est de transposer en droit luxembourgeois, la directive (UE) 2019/878 modifiant la directive concernant les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Directive*, CRD)[5], la directive (UE) 2019/879 modifiant la directive sur le redressement et la résolution des banques (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD)[6] et le règlement (UE) 2019/876 modifiant le règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation*, CRR)[7]. À cette fin, le projet de loi vise à modifier principalement[8] la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier et la loi du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédits et de certaines entreprises d'investissement[9]. Dans ce contexte, afin de transposer l'article 32 *ter* de la BRRD[10], le projet de loi introduit dans la loi du 18 décembre 2015 un nouvel article 33-2 concernant la procédure d'insolvabilité pour les établissements et entités qui ne sont pas soumis à une mesure de résolution. Cette disposition précise que lorsque le conseil de résolution considère que la défaillance d'un établissement est avérée ou prévisible et qu'il n'existe aucune perspective qu'une autre mesure empêche cette défaillance, mais qu'une mesure de résolution n'est pas dans l'intérêt public, il demande au Tribunal que cet établissement soit mis en liquidation selon une procédure normale d'insolvabilité ou, selon le cas applicable, conformément aux dispositions du Code de commerce.

---

5 Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

6 Directive (UE) 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 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

7 Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

8 Le projet de loi modifie également les lois suivantes : la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, Mémorial A 1998, n°°112 ; la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, Mémorial A 2004, n° 183 ; la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, à l'activité d'établissement de monnaie électronique et au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres, Mémorial A 2009, n° 215 ; et la loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, Mémorial A 2015, n° 229.

9 Loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier, Mémorial A 1993, n° 27; loi du 18 décembre 2015 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, Mémorial A 2015, n° 246.

10 L'article 32 *ter* de la BRRD, introduit par la directive (UE) 2019/879, énonce ce qui suit : « Les États membres veillent à ce qu'un établissement ou une entité visée à l'article 1er, paragraphe 1, point b), c) ou d), à l'égard duquel ou de laquelle l'autorité de résolution considère qu'il est satisfait aux conditions prévues à l'article 32, paragraphe 1, points a) et b), mais qu'une mesure de résolution ne serait pas dans l'intérêt public conformément à l'article 32, paragraphe 1, point c), soit mis en liquidation de manière ordonnée conformément au droit national applicable. ».

1.2 De plus, le projet de loi vise à renforcer la protection des déposants avec la mise en place d'un filet de sauvetage additionnel au bénéfice du fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL). Le FGDL a le statut d'un établissement public. Il est doté de la personnalité juridique et est placé sous la tutelle du ministre ayant la Place financière dans ses attributions[11] Ce filet de sauvetage se présente sous la forme d'une garantie de l'État, pour un montant maximal d'un milliard d'euros, que le gouvernement est autorisé à accorder aux lignes de crédit potentiellement contractées par le FGDL afin qu'il dispose de moyens financiers adéquats. En outre, le projet de loi prévoit que lorsque la garantie de l'État a été utilisée, le paiement des contributions au FGDL continue jusqu'à ce que l'État ait été intégralement remboursé, même si le niveau cible du FGDL est atteint. Le projet de loi précise également que les moyens financiers disponibles du FGDL seront utilisés pour rembourser la garantie de l'État, y compris le remboursement du principal et des intérêts. Selon l'exposé des motifs, la garantie de l'État se fera contre rémunération.

1.3 De plus, le projet de loi modifie la loi du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État[12], un établissement public autonome de droit public, afin d'assurer la résolvabilité de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État (BCEE) conformément à la BRRD et au règlement relatif au mécanisme de résolution unique[13]. L'objectif du projet de loi à cet égard, tel que le souligne l'exposé des motifs, est de permettre en cas de renflouement interne, la conversion des créances détenues par les créanciers de la BCEE, en certificats participatifs émis par la BCEE qui remplissent les critères d'éligibilité en tant qu'instruments de fonds propres de bases de catégorie 1. À cette fin, le projet de loi exige que les certificats participatifs émis par la BCEE respectent les conditions visées à l'article 28 du CRR. Le projet de loi prévoit également que lesdits certificats participatifs peuvent être détenus par l'État ou par le public. Le projet de loi modifie les dispositions de la loi du 24 mars 1989 relatives au bénéfice disponible de la BCEE en précisant que la rémunération des détenteurs des certificats participatifs peut être effectuée sur la base du bénéfice disponible au titre du capital de dotation (détenu par l'État).

2. Observations générales

Le présent avis porte sur les aspects suivants du projet de loi : 1) les mécanismes de filet de sauvetage du FGDL 2) la liquidation ordonnée des établissements dont la défaillance est avérée ou prévisible, qui ne sont pas soumis à une mesure de résolution et 3) l'émission de certificats participatifs par la BCEE.

11 Article 154, paragraphe 1, de la loi du 15 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement.

12 Loi du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Mémorial A 1989 n° 16.

13 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 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).

3. Remarques particulières

3.1 *Filet de sauvetage au bénéfice du fonds de garantie des dépôts*

Comme elle l'a indiqué par le passé[13], la BCE rappelle que l'efficacité des systèmes de garantie des dépôts au sein de l'UE dépend à l'heure actuelle et en dernier ressort, de la crédibilité des mécanismes nationaux de filet de sauvetage dont l'importance est, par conséquent, primordiale. La BCE accueille donc favorablement le projet de loi qui vise à garantir que le FGDL puisse se doter de financements adéquats. En disposant de financements adéquats, un système de garantie des dépôts fournit une protection aux déposants moins importants tout en augmentant la stabilité financière. Des mécanismes de financement sains garantissent l'efficacité de la garantie des dépôts et aide à préserver la confiance du public[14].

La BCE relève que, tout comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, plusieurs autres États membres ont mis en place des mécanismes de filet de sauvetage afin d'aider au financement de leurs systèmes de garantie des dépôts respectifs. Les États membres ont suivi différentes approches pour la mise en place de leurs filets de sauvetage. Dans certains cas, les filets de sauvetage relèvent de mécanismes obligatoires, tandis que dans d'autres cas leur mise en place est optionnelle. Certains filets de sauvetage sont d'origine privée tandis que d'autres sont fournis par l'État[15].

3.2 *Liquidation ordonnée des établissements dont la défaillance est avérée ou prévisible ne faisant pas l'objet d'une mesure de résolution*

L'exposé des motifs du projet de loi clarifie que la notion de mise en liquidation employée à l'article 33-2 du projet de loi doit être interprétée au sens large, et englobe des procédures telles que le sursis bancaire, qui permet la restructuration des établissements défaillants. Conformément aux dispositions actuelles de la loi du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement[16], la liquidation peut avoir lieu lorsqu'il est avéré que le régime de sursis bancaire antérieurement décidé ne permet pas de redresser la situation qui a justifié celui-ci. Il est important que les dispositions de la directive (UE) 2019/879 soient transposées de manière comparable dans tous les États membres de l'Union européenne afin de garantir des conditions de concurrence équitables au sein de l'Union bancaire. Par conséquent, la BCE recommande de clarifier que l'ensemble des procédures applicables à un établissement qui remplit les conditions visées l'article 32 *ter* de la BRRD mènent à sa liquidation ordonnée et, à terme, à la réalisation de l'intégralité de ses actifs.

---

14 Voir point 4.1 de l'avis CON/2014/86 ; point 3 de l'avis CON/2012/53.

15 Voir, par exemple, pour la Belgique, l'arrêté royal du 16 mars 2009 relatif à la protection des dépôts et des assurances sur la vie par le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie ; pour la Bulgarie, la loi sur la garantie des dépôts bancaires ; pour la Croatie, l'article 13, paragraphe 3, de la loi sur l'assurance des dépôts ; pour l'Estonie, la section 86, paragraphe 2, de la loi sur le fonds de garantie ; pour la Grèce, l'article 29 de la loi 4370/2016 transposant la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts ; pour la Lettonie, la loi sur la garantie de dépôts ; pour les Pays-Bas, le décret portant sur des mesures prudentielles spécifiques, sur l'indemnisation des investisseurs et les garanties de dépôts ; pour la Roumanie, la loi sur les systèmes de garantie des dépôts et sur le fonds de garantie des dépôts bancaires ; pour la Suède, la loi sur l'assurance des dépôts.

16 Voir article 129 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement.

3.3 *Émission de certificats participatifs par la BCEE*

La BCE prend note des modifications apportées à la loi sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État qui visent, selon la BCE, à garantir le respect des conditions visées à l'article 28 du CRR pour que ces instruments soient éligibles en tant que fonds propres de base de catégorie 1.

Cet avis sera publié sur le site EUR-Lex.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 27 octobre 2020.

[signé]

La présidente de la BCE

Christine LAGARDE