

N° 4588

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 23 décembre 1998
portant création d'une commission de surveillance du secteur financier**

* * *

(Dépôt: le 12.10.1999)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.9.1999)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	4
4) Commentaire des articles	4

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous JEAN, par la grâce de Dieu, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Trésor et du Budget et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre du Trésor et du Budget déposera en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier.

Château de Fischbach, le 24 septembre 1998

Le Ministre du Trésor et du Budget
Luc FRIEDEN

Pour le Grand-Duc:
Son Lieutenant-Représentant
HENRI
Grand-Duc héritier

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article I

Sous le nouvel intitulé „Section 5: Personnel“, les articles 13 et 14 de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier sont modifiés comme suit:

„Art. 13.– (1) Dans l'exercice de ses fonctions, la direction de la Commission est assistée par des agents assimilés à des fonctionnaires de l'Etat, auxquels s'appliquent les lois et règlements grand-ducaux régissant les fonctionnaires de l'Etat, sous réserve des dispositions de la présente loi.

(2) Le personnel de la Commission peut être complété par des agents stagiaires, par des employés assimilés à des employés de l'Etat et par des ouvriers assimilés à des ouvriers de l'Etat, auxquels s'appliquent respectivement les lois et règlements grand-ducaux ainsi que les contrats collectifs régissant ces catégories de personnel, sous réserve des dispositions de la présente loi.

(3) Avant d'entrer au service de la Commission, tout membre du personnel prête entre les mains d'un membre de la direction de la Commission, le serment qui suit: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité et de garder le secret des faits qui sont venus à ma connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de mes fonctions.“

(4) Les attributions dévolues au Grand-Duc, au Gouvernement, au conseil de Gouvernement, à un ministre ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination par les lois et règlements grand-ducaux applicables aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat sont exercées, pour le personnel de la Commission, par la direction de la Commission.

Art. 14.– (1) Le cadre des agents assimilés à des fonctionnaires de l'Etat dans le personnel de la Commission comprend dans l'ordre hiérarchique, les fonctions et emplois suivants:

- a) Dans la carrière supérieure, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 12
 - quatre premiers conseillers de direction (grade 17)
 - des conseillers de direction 1ère classe (grade 16)
 - des conseillers de direction (grade 15)
 - des conseillers adjoints (grade 14)
 - des attachés 1ers en rang (grade 13)
 - des attachés (grade 12)
- b) Dans la carrière moyenne, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 7
 - des inspecteurs principaux 1ers en rang (grade 13)
 - des inspecteurs principaux (grade 12)
 - des inspecteurs (grade 11)
 - des chefs de bureau (grade 10)
 - des chefs de bureau adjoints (grade 9)
 - des rédacteurs principaux (grade 8)
 - des rédacteurs (grade 7)
- c) Dans la carrière inférieure, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 4
 - des premiers commis principaux (grade 8bis)
 - des commis principaux (grade 8)
 - des commis (grade 7)
 - des commis adjoints (grade 6)
 - des expéditionnaires (grade 4)
- d) Dans la carrière d'huissier, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 2
 - des premiers huissiers dirigeants (7)
 - des huissiers dirigeants (grade 6)
 - des premiers huissiers principaux (grade 5)

- des huissiers principaux (grade 4)
- des huissiers-chefs (grade 3)
- des huissiers de salle (grade 2)

(2) a) Un examen spécial n'est pas exigé pour la promotion des agents dans les différentes carrières déterminées au paragraphe précédent.

b) Les cours de recyclage et de perfectionnement pour accéder aux allongements de grades et aux promotions dans les différentes carrières, conformément à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et à la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, sont organisés par la Commission et sous sa responsabilité.

(3) L'état des effectifs du personnel de la Commission est arrêté annuellement au moyen d'un organigramme annexé comme partie intégrante au budget soumis à l'approbation du conseil de la Commission conformément à l'article 22.

L'organigramme consiste dans des tableaux fixant le nombre de tous les membres du personnel en service ou prévus, selon les catégories définies à l'article 13, paragraphes (1) et (2), et au paragraphe (1) du présent article.

L'organigramme fixe le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé prévu pour les diverses carrières des agents assimilés aux fonctionnaires, conformément à la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

La représentation du personnel est entendue en son avis sur l'organigramme avant son approbation par le conseil.

(4) a) Les rémunérations de tous les membres du personnel de la Commission sont à charge de la Commission. Leurs pensions sont à charge de l'Etat s'ils bénéficient du régime de pension des fonctionnaires de l'Etat.

b) Sont applicables à la carrière supérieure les dispositions en matière de traitement concernant la carrière du conseiller de gouvernement.

c) Les membres du personnel de la Commission peuvent bénéficier à titre individuel en raison de leurs fonctions ou de leur qualification particulières d'un supplément de rémunération non pensionnable fixé par la direction de la Commission. Les lignes directrices pour l'octroi de suppléments de rémunération font partie intégrante de l'organigramme visé au paragraphe précédent.

(5) a) Les règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 2 paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ne sont pas applicables aux agents de la Commission. La direction de la Commission organise les matières y visées pour le stage des agents de la Commission, par analogie avec les dispositions des règlements grand-ducaux précités.

b) Le stage des agents de la Commission ne comporte pas de formation à l'institut national d'administration publique; toutefois la Commission peut conclure des accords avec l'institut pour permettre aux membres de son personnel d'y suivre des cours déterminés.

Article II

Les modifications suivantes sont apportées à différents articles de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier:

a) Au paragraphe (1) de l'article 2, deux nouveaux tirets sont ajoutés, libellés:

- „- l'activité de fonds de pension;
- l'activité de domiciliataire de sociétés.“

b) L'article 2 est complété par l'ajout d'un paragraphe (3) libellé comme suit: „(3) La Commission n'exerce pas de surveillance à l'égard de:

la Banque centrale du Luxembourg;

la Banque européenne d'investissement;
le Fonds européen d'investissement."

- c) A la lettre f) de l'article 5, le terme „agent“ est remplacé par „membre du personnel“.
- d) Le paragraphe (5) de l'article 9 est libellé comme suit: „(5) Elle recrute et, sous réserve de l'article 5 f), révoque les membres du personnel de la Commission.“
- e) La lettre c) du paragraphe (1) de l'article 17 est supprimée.
- f) L'article 18 est complété par la phrase: „Elle peut emprunter avec l'accord préalable du Ministre ayant la Commission dans ses attributions et du Ministre du Budget.“
- g) Au paragraphe (1) de l'article 24, les mots „, de ses frais financiers“ sont insérés après le mot „service“.
- h) La deuxième phrase du paragraphe (4) de l'article 25 est abrogée avec effet au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'objectif du présent projet de loi consiste à apporter quelques retouches aux dispositions de la loi du 23 décembre 1998 relatives au personnel et au financement de la Commission de surveillance du secteur financier. La nécessité de telles retouches avait certes été discutée avant le vote de la loi du 23 décembre 1998, mais il avait été jugé à bon escient de les remettre à plus tard pour ne pas empêcher l'entrée en vigueur ponctuelle de la loi au 1er janvier 1999. Les dispositions en cause, revues à la lumière de la pratique, n'en revêtent pas moins une grande importance pratique pour le bon fonctionnement de la Commission qui assume la charge de la surveillance du secteur financier, de sorte que le Gouvernement n'entend pas tarder pour permettre leur adoption dans les meilleurs délais.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1:

Les dispositions relatives au personnel de la Commission de surveillance du secteur financier sont contenues essentiellement dans la section 5 de la loi du 23 décembre 1998 portant création de la Commission, section composée des articles 13 et 14. Par ailleurs, le texte actuel de la loi prévoit un règlement grand-ducal susceptible d'apporter des dérogations spécifiques au droit commun applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

Il est proposé de rendre le libellé et la structure de ces textes plus cohérents avec l'approche générale des textes applicables dans la fonction publique et plus transparents, grâce aux deux changements suivants:

- Au niveau du vocabulaire, la CSSF étant un établissement public distinct de l'Etat, il convient de désigner son personnel comme étant „assimilé“ respectivement aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat, et non comme étant du personnel propre de l'Etat. Il convient aussi d'explicitier la distinction terminologique entre les „agents“ de la Commission, qui sont les seules personnes assimilées aux fonctionnaires, et les autres membres du personnel de la Commission.
- Au niveau de la structure des textes, dans l'intérêt d'un meilleur respect des normes et de leur hiérarchie, il est proposé de supprimer la possibilité d'un recours à un règlement grand-ducal et d'inscrire directement dans la loi les quelques dérogations aux textes de droit commun applicables aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat.

Il est rappelé que la référence au statut de fonctionnaire comme base du statut du personnel de la Commission a été retenue parce que la Commission, aux termes de sa mission, participe intégralement à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. Si la loi prévoit quelques différences par rapport au statut général en vigueur auprès de l'Etat, il est utile de souligner que ces différences reprennent pour l'essentiel des dispositions applicables antérieurement au personnel de l'Institut Monétaire Luxembourgeois („IML“), sous lequel a d'ailleurs été recrutée la majorité du personnel actuel de la CSSF.

Les commentaires formulés par les divers intervenants dans la procédure législative ayant conduit à la création de la CSSF soulignaient qu'il est indispensable que la CSSF puisse occuper un personnel spécialisé, qui doit être recruté dans un segment étroit du marché de l'emploi, par ailleurs fortement sollicité par le secteur financier privé offrant des conditions extrêmement compétitives. Cette considération justifie les dispositions spécifiques prévues par la loi.

La pratique fait apparaître que les dispositions actuelles des articles 13 et 14 risquent de compliquer, sinon d'empêcher, un renforcement de l'effectif de la Commission en vue de suffire entièrement aux exigences légales et aux attentes du Gouvernement étant donné qu'elles n'offrent pas toute la flexibilité qui est indispensable. Or, la Commission a vu entre-temps ses responsabilités élargies à la surveillance des fonds de pension et des domiciliataires de sociétés, de sorte qu'elle doit pouvoir disposer de ressources additionnelles.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 1er décembre 1998, avait déjà proposé de permettre des dérogations plus larges au statut général du fonctionnaire. Le Gouvernement a dès lors maintenant décidé de préciser les dérogations admises pour faciliter à la Commission le recrutement et la gestion de son personnel dans l'intérêt d'un contrôle efficace et expert de notre place financière. Il propose de modifier comme suit les articles 13 et 14 de la loi du 23 décembre 1998 en tenant compte des considérations plus générales exposées ci-dessus.

- Le nouvel intitulé de la section 5 de la loi du 23 décembre 1998 tient compte de ce que cette section vise tout le personnel de la CSSF, et non seulement les agents assimilés à des fonctionnaires.
- Le paragraphe (1) de l'article 13 reprend les principes des paragraphes (1) et (2) actuels du même article, avec un vocabulaire plus conforme aux textes applicables à un établissement public, et en tenant compte de la suppression de la possibilité d'un recours à un règlement grand-ducal.
- Dans la même ligne que le nouveau paragraphe (1), le nouveau paragraphe (2) de l'article 13 reprend les principes du paragraphe (4) actuel du même article, pour les membres du personnel autres que ceux assimilés à des fonctionnaires de l'Etat.
- Le paragraphe (3) de l'article 13 est modifié pour préciser que tous les membres du personnel de la CSSF, et non seulement les agents assimilés à des fonctionnaires de l'Etat, doivent prêter le serment y visé. Cette précision est importante, parce que le serment contient une référence expresse à l'obligation au secret professionnel, qui incombe à tous les collaborateurs de la Commission.
- Le paragraphe (4) de l'article 13 introduit dans la loi une disposition qui est dans la logique de l'article 9 (1) („La direction est l'autorité exécutive supérieure de la Commission“) et de l'article 9 (5) modifié de la loi. Le texte proposé s'inspire de celui qui figurait au règlement grand-ducal régissant le statut des employés de l'IML et de celui, plus complet et plus récent, qui a été adopté sur base des propositions du Conseil d'Etat dans la nouvelle loi relative à la Cour des comptes.
- Le paragraphe (1) de l'article 14 reprend, sous réserve d'adaptations formelles du libellé et du redressement de deux erreurs matérielles, le texte actuel de ce même article. Afin d'éviter un vide juridique à cet égard, il est nécessaire d'indiquer un chiffre absolu pour les agents du grade 17.
- Le nouveau paragraphe (2) de l'article 14 précise, à l'instar de l'ancien statut des agents de l'IML, et au vu du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qu'un examen spécial n'est pas exigé pour la promotion des agents de la Commission assimilés aux fonctionnaires de l'Etat. Les promotions de ces agents sont régies par ailleurs par les dispositions de droit commun applicables aux fonctionnaires, et notamment par la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat. Le nouveau paragraphe (2) tient aussi compte de la situation distincte de la CSSF comme établissement public en spécifiant, en ligne avec l'article 13 (4) nouveau, qu'il incombe à la Commission d'organiser les cours de perfectionnement et de recyclage prévus par la législation applicable aux fonctionnaires de l'Etat.
- Le nouveau paragraphe (3) de l'article 14 confère à la Commission la compétence pour déterminer le nombre et la composition de ses effectifs en personnel au moyen d'un organigramme qui, chaque année, fera partie intégrante de son budget. L'organigramme sera soumis avec le budget à l'approbation du conseil de la Commission et du Gouvernement en Conseil. Cette compétence de la Commission se justifie par la nécessité pour la Commission de pouvoir adapter ses ressources humaines au développement du secteur soumis à sa surveillance; elle est aussi un corollaire de son autonomie budgétaire. L'organigramme devra fournir la composition détaillée du personnel, par catégories et, pour les agents assimilés aux fonctionnaires, par carrières et grades; il devra par

ailleurs, en vue de l'application notamment de la loi du 28 mars 1986 sur les modalités d'avancement, arrêter annuellement le nombre des postes pour les différentes fonctions du cadre fermé de chaque carrière. Enfin, l'organigramme devra être soumis pour avis à la représentation du personnel avant d'être discuté par le conseil.

- Le nouveau paragraphe (4) de l'article 14 a trait aux questions de rémunération. Son point a) reprend le paragraphe (5) de l'article 13 actuel. Le point b) précise, compte tenu de l'existence d'un grade 17, à quelle carrière auprès de l'Etat se réfère la carrière supérieure à la Commission. Le point c) accorde à la direction de la Commission la possibilité de payer aux membres de son personnel à titre individuel des suppléments de rémunération non pensionnables. Cette possibilité, qui existait déjà auprès de l'IML et de la Banque centrale, a été justifiée au commentaire des articles du projet de loi créant la Commission par la nécessité pour la Commission de pouvoir attirer le personnel requis dans un marché sur lequel elle est en concurrence avec le secteur financier privé. La flexibilité qu'offre le régime en question peut s'avérer le cas échéant indispensable pour permettre à la Commission de recruter des personnes qualifiées et suffisantes en nombre dans des emplois spécialisés, tel celui d'informaticien, de juriste spécialisé en droit financier, d'expert en méthodes quantitatives ou encore d'expert en communication. L'octroi de suppléments de rémunération est donc prévu par rapport aux fonctions et qualifications particulières des bénéficiaires potentiels, plutôt que par rapport à l'expérience ou à la formation professionnelle particulières, ainsi que cela était libellé dans le cas de l'IML. Il est prescrit que les lignes directrices pour l'octroi de suppléments feront partie de l'organigramme et qu'elles seront de ce fait soumises au conseil de la Commission et au Gouvernement.
- Le nouveau paragraphe (5) de l'article 14 confère à la Commission la compétence pour organiser elle-même, par analogie avec les dispositions applicables auprès de l'Etat, les modalités d'exécution du stage de ses agents, sans pouvoir déroger aux principes inscrits dans les lois régissant le stage des fonctionnaires de l'Etat. Le recrutement du personnel pourra ainsi se faire sous la seule initiative de la Commission et n'est pas intégré dans le recrutement d'autres administrations dans le cadre des concours périodiques d'admission au stage dans la fonction publique. L'autonomie reconnue dans ce domaine à la Commission en tant qu'établissement public se justifie parce que la Commission assume des tâches d'une haute technicité qui demandent le recours à des spécialistes dans les domaines concernés. L'évolution des marchés financiers exige une réaction rapide en termes de développement de ressources et de compétences si l'on veut éviter que la surveillance ne soit rapidement dépassée par la complexité de problèmes à traiter. Vient s'ajouter que le recrutement d'une institution publique entre ici en concurrence directe avec la sollicitation du marché de l'emploi par les nombreuses entreprises d'un secteur financier en pleine expansion. Le paragraphe en question est destiné à faciliter l'accès de la Commission au marché de l'emploi par une sollicitation directe et spécifique et par l'organisation de son propre stage qui peut être conçu comme une phase de formation répondant aux besoins spécifiques de la Commission. A rappeler que ce modèle avait produit des résultats très satisfaisants auprès de l'IML et la BCL, tant pour la direction responsable que pour le personnel de ces institutions.

Article II:

- Il convient de compléter l'article 2 de la loi du 23 décembre 1998 qui définit le champ d'application de la surveillance de la CSSF, d'une part pour tenir compte de la création des fonds de pension et de l'ajout des domiciliataires de sociétés dans la loi sur les PSF, d'autre part pour préciser au-delà de tout doute que la CSSF n'a pas de compétence de surveillance ni sur la BCL ni sur les institutions financières de l'Union européenne qui ont leur siège à Luxembourg et qui exercent une activité relevant en principe de la liste fournie à l'article 2.
- Les points c), d) et h) de l'article II découlent des modifications apportées aux articles 13 et 14 de la loi du 23 décembre 1998 par l'article I du présent projet de loi.
- La CSSF est censée s'autofinancer par les taxes qu'elle perçoit. Il est donc recommandé de ne pas prévoir pour son financement une dotation initiale à charge du budget de l'Etat. Par contre, il échet de préciser que la Commission peut emprunter. Tel est objet des dispositions des points e) à g) de l'article II du présent projet de loi.