

N° 4588⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2000-2001

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(5.7.2001)

La Commission se compose de: M. Lucien WEILER, Président; M. Lucien CLEMENT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Aloyse BILDORFF, Alex BODRY, Emile CALMES, Gast GIBERYEN, Gusty GRAAS, Norbert HAUPERT, Jeannot KRECKE, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le présent projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 12 octobre 1999. La Chambre des Fonctionnaires et employés publics a émis son avis en date du 22 octobre 1999. Suite à l'avis du Conseil d'Etat du 12 décembre 2000, la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés a désigné son rapporteur le 25 janvier 2001. Au cours de la même réunion, la commission a procédé à un premier examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Le gouvernement a fait parvenir à la Chambre des Députés une prise de position sur l'avis du Conseil d'Etat, accompagné d'un texte coordonné. En date du 23 avril 2001, la commission a examiné cette prise de position et adopté des amendements immédiatement soumis au Conseil d'Etat. Ce dernier a émis un avis complémentaire le 29 mai 2001. La Commission des Finances et du Budget a examiné ce dernier avis le 14 juin 2001.

Le présent projet de rapport a été adopté par la commission en date du 5 juillet 2001.

*

II. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

L'objectif du présent projet de loi consiste à apporter quelques retouches à la loi portant création d'une commission de surveillance du secteur financier qui sont essentiellement de deux ordres: premièrement, le statut du personnel ainsi que l'organisation en termes de ressources humaines de la commission sont adaptés aux besoins de la CSSF en tant qu'établissement public à finalité très spécifique, et deuxièmement, ce sont les missions et le financement de la commission qui se voient modifiés.

Concernant le personnel, la Commission de surveillance du secteur financier est un établissement public doté d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, dont elle relève en application des principes régissant la décentralisation administrative par services.

Un statut de droit public a été retenu pour le personnel de la Commission de surveillance du secteur financier. Le droit de la fonction publique connaît une hiérarchie établie: le Grand-Duc, le Conseil de Gouvernement, le ministre, le chef d'administration. Les établissements publics ont une hiérarchie différente: le Conseil (d'administration ou de surveillance), la direction ou comité de direction. Cela

implique que la gestion du personnel de la CSSF doit être organisée en conséquence, tout en restant compatible avec des prescrits essentiels du droit de la fonction publique.

Les missions de la Commission sont étendues à la surveillance de l'activité des fonds de pension et de l'activité de domiciliaire de sociétés. En ce qui concerne les fonds de pension, la mission de la Commission se limite aux contrôles des SEPCAV et ASSEP et n'entame d'aucune manière les attributions dévolues en matière de pensions complémentaires à l'autorité compétente instituée par la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ou au Commissariat aux assurances en ce qui concerne la surveillance des fonds de pension relevant de la loi modifiée du 6 décembre 1991.

Finalement, en ce qui concerne les modalités de financement, il est prévu que la Commission de surveillance pourra recourir, de l'accord de son ministre de tutelle, à des emprunts.

*

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

La commission s'est ralliée à un certain nombre de propositions faites par le Conseil d'Etat, tout en adoptant quelques amendements propres.

Ad article 1er

Le présent article modifie les articles 13 et 14 de la loi du 23 décembre 1998 sous le nouvel intitulé „section 5: Personnel“. Même si la commission a repris la structure du texte et plusieurs amendements proposés par la Haute Corporation, elle a formulé un certain nombre d'amendements suite à la prise de position du gouvernement. L'article 13 regroupe les dispositions relatives au cadre du personnel, alors que l'article 14 contient les dispositions dérogatoires aux dispositions légales applicables aux fonctionnaires de l'Etat.

ad article 13

Au paragraphe (2), lettre c) de cet article, la commission a décidé qu'il y a lieu de réintroduire le début du texte omis par le Conseil d'Etat, à savoir les mots „Dans la carrière inférieure, grade de computation de la“. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Au début du paragraphe (3), la commission décide de remplacer par „personnel“ les mots „cadre du personnel“, puisque les agents y visés ne rentrent pas dans le cadre spécifié au paragraphe précédent. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

A la fin du même paragraphe, la commission décide de maintenir le bout de phrase „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“, qui fait pendant avec le paragraphe (1). Même si dans son avis complémentaire le Conseil d'Etat estime que ces précisions sont surabondantes, la commission maintient son texte.

Au paragraphe (4), la commission décide de remplacer la référence aux paragraphes (2) et (3) par une référence plus complète „au présent article“. La Haute Corporation n'a pas d'observation à formuler.

ad article 14

Au paragraphe (1) de cet article, à l'instar de ce qui était le cas pour l'IML et de ce qui est prescrit pour la BcL, le gouvernement et la commission estiment nécessaire de maintenir l'exigence d'un serment pour tous les membres du personnel de la CSSF. Cette exigence et la formule spécifique du serment sont liées à l'obligation particulièrement stricte de respecter le secret professionnel qui ne lie pas seulement les agents assimilés aux fonctionnaires de l'Etat. Un relâchement de cette exigence ne manquerait pas d'être mal perçu. Par contre, le gouvernement et la commission estiment utile de préciser que cette disposition constitue une dérogation au statut général des fonctionnaires de l'Etat.

La commission décide dès lors de libeller ce paragraphe comme suit:

„(1) 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.“ L'article 3 paragraphe 1 de la loi modifiée du 16 avril

1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat n'est pas applicable aux agents de la Commission."

Dans la mesure où cette formalité vise à renforcer les obligations du personnel de la commission en matière de secret professionnel, le Conseil d'Etat peut se rallier à cet amendement. Il ajoute cependant que la phrase finale du texte proposé est superfétatoire, alors que la dérogation par rapport au statut général des fonctionnaires de l'Etat serait en l'occurrence implicite. La commission maintient cependant cette phrase, dans un souci de clarté juridique.

Au paragraphe (3), le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à l'approche préconisée dans le texte gouvernemental initial, qu'il considère comme inconstitutionnelle dans la mesure où les dispositions prévues attribueraient à la direction de la Commission des attributions réservées au pouvoir réglementaire. Le gouvernement et la commission ont estimé que cette lecture du texte faite par le Conseil d'Etat n'est pas la seule possible, alors que le paragraphe en question peut être vu comme une application spécifique du paragraphe plus général qui précède et qui confère à la direction de la Commission des attributions exercées normalement par le Grand-Duc ou le Gouvernement. Le gouvernement et la commission ont constaté par ailleurs que le Conseil d'Etat, qui avait déjà dans son avis du 1er décembre 1998 proposé d'accorder à la CSSF des dérogations plus larges au statut général des fonctionnaires, est d'accord avec l'objectif poursuivi qui vise à donner à la Commission la possibilité d'organiser elle-même le recrutement et le stage de ses agents. Cet objectif ne saurait toutefois être pleinement atteint par le recours à un règlement grand-ducal, dont par ailleurs la base légale risquerait de ne pas être suffisamment large, puisque les règlements pris sur base du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat doivent obligatoirement fixer la procédure du concours et de l'examen de fin de stage de façon uniforme et que des dérogations ne sont donc pas admises au niveau de ces règlements.

Pour rencontrer le reproche d'inconstitutionnalité, qui découlerait du fait que la direction de la Commission pourrait prendre, sur base de l'article 2, paragraphe 3, de la loi précitée des dispositions générales qui seraient alors du même ordre juridique que les règlements grand-ducaux y prévus, l'approche juridique correcte consiste pour le législateur à rendre inapplicable à la CSSF l'article 2, paragraphe 3, précité et à conférer à la direction de la CSSF, au niveau de sa loi organique, la possibilité de prendre les mesures spécifiques nécessaires au recrutement et au stage de ses agents. Le gouvernement et la commission ont proposé dès lors d'amender en ce sens l'article 14, paragraphe (3).

La prise de position du Conseil d'Etat à ce sujet est laconique: „Les arguments avancés ne sauraient convaincre le Conseil d'Etat qui doit maintenir en l'occurrence son opposition formelle. On ne peut pas jouer sur deux tableaux; se soumettre à certaines règles si elles arrangent et en écarter l'application si elles dérangent. Si l'on entend assimiler les agents de la commission de surveillance à des fonctionnaires de l'Etat, on doit respecter le principe que les règles d'exécution à portée générale soient prises dans les formes prévues par la Constitution."

La commission constate avec surprise que le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle, en opposant deux phrases regroupant une lapalissade et un argument constitutionnel très vague à une argumentation juridique étoffée de la part du gouvernement et de la commission. La commission estime dès lors que le but du présent paragraphe qui est de donner à la CSSF la possibilité d'organiser elle-même le recrutement et le stage de ses agents ne doit pas être remis en cause. Elle maintient dès lors le libellé proposé et reste convaincue que ce texte correspond à une approche constitutionnellement correcte.

Au début du paragraphe (6), la commission décide d'écrire „Les“ et non „Des“. Le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observation.

Ad article II

La commission partage le souci du Conseil d'Etat de disposer d'un libellé lisible et bien agencé de l'article 2 de la loi organique de la CSSF du 23 décembre 1998. Suite aux propositions que le Conseil d'Etat avait déjà faites dans ce contexte dans son avis sur le projet de loi No 4611, la commission a soumis dès lors un texte entier pour cet article. Ce texte suit notamment la structure de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, tout en tenant compte des suggestions du Conseil d'Etat, notamment pour préciser quels types de fonds de pension sont soumis à la surveillance de la CSSF. En même temps, le texte permet de montrer que les domiciliataires y visés sont ceux constitués comme PSF spécialisés et soumis en tant que tels à la surveillance de la CSSF. Enfin, l'article 2 ainsi nouvellement libellé permet de tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 2000 sur les services

postaux et les services financiers postaux; à l'égard de l'entreprise des postes et télécommunications, qui est susceptible d'obtenir un agrément pour toutes les activités autorisées pour les PSF autres que les établissements de crédit, la surveillance de la CSSF ne s'exerce en effet pas seulement sur les activités de certaines catégories de PSF, mais sur l'ensemble de ces activités.

Au niveau des points 4° et 5° de ce même article II, le gouvernement et la commission ont entendu réagir à l'observation générale du Conseil d'Etat, assortie d'une éventuelle opposition formelle. Pour tenir compte des besoins financiers de la CSSF, mieux connus entre-temps, notamment depuis que la CSSF a pu acquérir la propriété de son propre immeuble, le gouvernement et la commission n'entendent plus supprimer la dotation financière de la Commission, mais s'engagent à la porter au double du montant initialement prévu. Par contre, le gouvernement et la commission restent d'avis qu'il est préférable de préciser que la CSSF a la possibilité d'emprunter, cette possibilité ayant toute sa valeur dans le même contexte de l'acquisition d'un immeuble.

Le Conseil d'Etat ne formule aucune observation au sujet de l'article II tel qu'amendé.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Commission des Finances et du Budget unanime propose à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique tel que reproduit ci-dessous:

*

PROJET DE LOI

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

Article Ier

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) La direction de la Commission est assistée par des agents assimilés aux fonctionnaires de l'Etat, auxquels sont applicables les lois et règlements régissant les fonctionnaires de l'Etat, sous réserve des dispositions de la présente loi.

(2) Le cadre des agents 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;
 - des conseillers de direction 1ère classe;
 - des conseillers de direction;
 - des conseillers de direction adjoints;
 - des attachés de direction 1ers en rang;
 - des attachés de direction.
- b) Dans la carrière moyenne, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 7
 - des inspecteurs principaux 1ers en rang;
 - des inspecteurs principaux;
 - des inspecteurs;
 - des chefs de bureau;
 - des chefs de bureau adjoints;
 - des rédacteurs principaux;
 - des rédacteurs.
- c) Dans la carrière inférieure, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 4
 - des premiers commis principaux;
 - des commis principaux;

- des commis;
- des commis adjoints;
- des expéditionnaires.

d) Dans la carrière d'huissier, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 2

- des premiers huissiers dirigeants;
- des huissiers dirigeants;
- des premiers huissiers principaux;
- des huissiers principaux;
- des huissiers-chefs;
- des huissiers de salle.

(3) Le personnel de la Commission peut être complété par des agents stagiaires, par des employés assimilés aux employés de l'Etat et par des ouvriers, assimilés aux ouvriers de l'Etat, auxquels sont applicables respectivement les lois et règlements ainsi que les contrats collectifs régissant ces catégories de personnel, sous réserve des dispositions de la présente loi.

(4) 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 au 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.

Art. 14.– (1) 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.“ L'article 3 paragraphe 1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat n'est pas applicable aux agents de la Commission.

(2) 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; celles qui sont dévolues au chef d'administration, par le directeur général ou par un directeur par lui délégué.

(3) La direction de la Commission fixe les conditions et formalités à remplir par les postulants au stage, les modalités du stage ainsi que le programme et la procédure du concours et de l'examen de fin de stage des agents de la Commission. L'article 2 paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat n'est pas applicable aux agents de la Commission.

(4) 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.

(5) Un examen spécial n'est pas exigé pour la promotion des agents dans les différentes carrières déterminées à l'article 13, paragraphe (2).

(6) 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.

(7) 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 à l'article 13, paragraphe (4).

(8) 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.

Article II

La loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier est modifiée comme suit:

1° L'article 2 est libellé comme suit:

„Art. 2.– (1) La Commission est l'autorité compétente pour la surveillance prudentielle de toutes les personnes qui exercent à titre professionnel une des activités du secteur financier énumérées ci-après:

- a) l'activité d'établissement de crédit;
- b) l'activité de bourse;
- c) l'activité d'organisme de placement collectif;
- d) l'activité de fonds de pension sous forme de sepcav ou d'assep;
- e) l'activité des catégories suivantes d'autres professionnels du secteur financier (PSF):
 - des entreprises d'investissement;
 - des conseillers en opérations financières;
 - des courtiers;
 - des teneurs de marché;
 - des dépositaires professionnels de titres ou d'autres instruments financiers;
 - des domiciliataires de sociétés;
 - des opérateurs de systèmes de paiement ou de systèmes de règlement des opérations sur titres.

La surveillance prudentielle exercée par la Commission à l'égard de l'entreprise des postes et télécommunications porte sur l'ensemble des services financiers postaux prestés par l'entreprise.

La Commission est l'autorité compétente pour la surveillance prudentielle des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres agréés par le Ministre.

La Commission est l'autorité compétente pour la surveillance des marchés financiers.

(2) 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.

2° A l'article 5, lettre f), le terme „agent“ est remplacé par „membre du personnel“.

3° A l'article 9, le paragraphe (5) est libellé comme suit: „(5) La direction recrute, nomme et, sous réserve de l'article 5, lettre f), révoque les membres du personnel de la Commission.“

4° A l'article 17, lettre c) du paragraphe (1), les mots „100 millions de francs“ sont remplacés par „cinq millions d'euros“.

5° 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.“

6° A l'article 24, paragraphe (1), les mots „, de ses frais financiers“ sont insérés après le mot „service“.

7° A l'article 25, paragraphe (4), la deuxième phrase est abrogée.

Luxembourg, le 5 juillet 2001.

Le Rapporteur,
Lucien CLEMENT

Le Président,
Lucien WEILER

