



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 29 janvier 2015

Ordre du jour :

1. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique
- Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
- Adoption d'une série d'amendements
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Marc Spautz, M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen remplaçant M. Michel Wolter, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)
M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances
Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 6653 Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique

Les membres de la Commission examinent les amendements qui leur ont été communiqués par email dans la soirée précédant la réunion (et par courrier électronique le matin de la réunion).

Amendement 1 concernant l'intitulé du projet de loi :

La Commission des Finances et du Budget propose de compléter l'intitulé du projet de loi en ajoutant les mots « et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg » à la fin de l'intitulé.

L'intitulé se lira comme suit :

« Projet de loi portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ».

Motivation de l'amendement :

Cet amendement devient nécessaire suite à l'amendement 7 qui ajoute un article 10 au projet de loi qui modifie la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Amendement 2 concernant l'article 1^{er}, paragraphe 3:

A l'article 1^{er}, paragraphe 3, la 1^{ère} phrase est complétée par l'ajout des mots « servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle, » en milieu de phrase.

L'article 1^{er}, paragraphe 3 se lira comme suit :

« (3) Aux fins de la réalisation de l'objectif de la politique macro-prudentielle, le comité poursuit des objectifs intermédiaires, **servant de spécifications opérationnelles pour l'objectif ultime de la politique macroprudentielle,** en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national.

Le comité est habilité à recommander, en tenant compte de la structure et des vulnérabilités du système financier national, de la dimension cyclique des risques systémiques au Luxembourg et des règlements, décisions, avis et recommandations des institutions, autorités et comités européens compétents, l'utilisation de tout instrument macro-prudentiel qu'il juge nécessaire aux fins de réaliser l'objectif de la politique macro-prudentielle et les objectifs intermédiaires. ».

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles traite assez extensivement des « objectifs intermédiaires ». Le Conseil d'Etat recommande de définir cette notion tant soit peu dans le texte même du projet de loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de donner une suite favorable à l'observation du Conseil d'Etat et propose de reprendre une partie des explications figurant dans le commentaire des articles. Le concept d' «objectif intermédiaire» provient des recommandations du Comité européen du risque systémique (CERS). Il est proposé de reprendre le langage utilisé, notamment la sous-recommandation A.1. de la recommandation CERS/2013/1.

Amendement 3 concernant l'article 2 :

La phrase introductive de l'article 2 est modifiée comme suit :

« Aux fins de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice des compétences légales des autorités que ses membres ~~représentent~~, le comité:».

Motivation de l'amendement :

Cet amendement découle de l'amendement 4 qui, en ligne avec l'avis du Conseil d'Etat, vise à clarifier que ce sont les autorités qui sont membres du comité.

Amendement 4 concernant l'article 3 ancien (articles 3 à 6 nouveaux):

L'article 3 est scindé en plusieurs articles qui ont la teneur suivante :

« **Art. 3.** (1) Le comité est composé de quatre membres **effectifs**, à savoir:

- le **Gouvernement, représenté par le** membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière,
- **la BCL, représentée par son** directeur général de la BCL,
- **la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF »), représentée par son** directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après „CSSF“),
- le **Commissariat aux assurances (ci-après « CAA »), représenté par son** directeur du Commissariat aux assurances (ci-après „CAA“).

(2) Chaque membre **effectif** du comité désigne un membre **représentant** suppléant qui peut accompagner le **représentant** ~~membre effectif~~ aux réunions du comité et le remplacer en cas d'empêchement.

(3) La Présidence du comité est assurée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la place financière et, en son absence, par le directeur général de la BCL.

(47) Le secrétariat du comité est assuré par la BCL sous l'autorité hiérarchique de son directeur général. Chaque membre **effectif** désignera une personne qui sera le correspondant au sein de son autorité pour contribuer aux travaux du secrétariat du comité. Le secrétariat est responsable de la préparation des réunions du comité. A ce titre, il rédige les projets d'avis, d'alerte ou de recommandation du comité et les projets de procès-verbaux des réunions du comité. Il peut également rédiger des analyses en relation avec le champ de compétence du comité.

(45) Les **membres du comité, les représentants des** membres du comité et **les représentants** ~~leurs~~ suppléants n'encourent aucune responsabilité civile en raison de leurs décisions, actes ou comportements dans l'exercice de leur fonction, sauf en cas de dol ou de faute grave.

(46) Les **représentants des** membres du comité et **les représentants** ~~leurs~~ suppléants agissent dans l'intérêt général et de manière impartiale.

Art. 4. (4-1) Le comité se réunit valablement lorsqu'au moins **deux** ~~trois membres effectifs~~ **représentants** sont présents et que ~~le quatrième membre~~ **les deux autres représentants** s'est **se sont** fait remplacer par son **leurs** suppléants.

(28) Le Président du comité convoque les réunions et fixe l'ordre du jour. Les **représentants des** ~~membres effectifs~~ du comité peuvent proposer au Président des sujets à mettre à l'ordre du jour.

(312) Le comité se réunit sur une base semestrielle ou, en cas de besoin, sur proposition de

son Président ou de deux des **représentants de** ses membres ~~effectifs~~.

(~~413~~) En cas d'urgence constatée par le Président, le comité peut tenir une réunion en recourant à un système de communication vocale.

Art.5. (15) Les **représentants** ~~membres effectifs~~ disposent d'un droit de vote. Les **représentants** ~~membres~~ suppléants ont une voix consultative et lorsqu'ils remplacent un **représentant** ~~membre effectif~~, ils exercent son droit de vote.

(~~26~~) Le comité adopte ses avis, alertes, recommandations et rapports d'activités et décide de leur publication à l'unanimité des voix exprimées.

(~~39~~) Le comité approuve les procès-verbaux de ses réunions **à l'unanimité des voix exprimées, le cas échéant par procédure écrite** ~~si au moins trois de ses membres effectifs sont présents~~.

(~~414~~) Le comité se dote d'un règlement intérieur adopté à l'unanimité des **représentants** de ses membres ~~effectifs~~.

Art.6. (1 40) Le comité peut inviter, en cas de besoin, à participer à certains points de l'ordre du jour, des **personnes du monde** ~~représentants de la vie~~ économique, du secteur financier et **des** ~~d'~~acteurs **du secteur financier** ~~financiers~~ ou **des** ~~d'~~infrastructures de marché du secteur financier individuels à la condition qu'ils n'aient pas de conflits d'intérêts avec le sujet à l'ordre du jour.

(~~247~~) Le comité peut solliciter un avis d'experts n'ayant pas de conflits d'intérêts sur une question en relation avec l'exécution de la présente loi. »

Les articles 4 à 6 du projet de loi sont renumérotés en conséquence.

Motivation de l'amendement :

Donnant suite à l'observation du Conseil d'Etat qu'il est préférable de reprendre les dispositions de l'article 3 sous plusieurs articles nouveaux, l'article 3 est scindé en quatre articles et les actuels articles 4 à 6 du projet de loi sont renumérotés pour devenir les articles 7 à 9. Les paragraphes 1, 2, 3, 7, 15 et 16 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 6 de l'article 3 nouveau. Les paragraphes 4, 8, 12 et 13 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 4 nouveau. Les paragraphes 5, 6, 9 et 11 de l'actuel article 3 deviendront, dans cet ordre, les paragraphes 1 à 4 de l'article 5 nouveau. Les paragraphes 10 et 17 deviendront les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 nouveau. Le paragraphe 14 de l'actuel article 3 sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5 (cf. infra sous amendement 6).

Le contenu des paragraphes en question reste le même à l'exception des modifications suivantes :

1. Le Conseil d'Etat relève que le comité est certes composé de personnes physiques, mais que celles-ci représentent ès qualité leurs autorités d'envoi. La Commission des Finances et du Budget concorde que le projet de loi pourrait bénéficier de plus de clarté sur ce point afin d'éviter toute ambiguïté. Afin d'explicitier que les membres du comité sont bien les autorités d'envoi des personnes qui siègent au comité et que ces dernières n'y siègent pas à titre personnel, il est proposé d'utiliser de manière horizontale dans l'ensemble des articles le mot « membre » pour se référer aux autorités, le mot « représentant » pour se référer à la personne qui représente l'autorité normalement au sein du comité et les mots « représentant suppléant » pour

désigner la personne qui peut voter à la place du représentant lorsque ce dernier est empêché. La terminologie du paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1^{er} nouveau) devra être alignée afin d'éviter des confusions étant donné que le terme « représentant » y figure déjà ayant un autre sens. De même, un ajustement de la phrase introductive de l'article 2 est nécessaire (cf. amendement 3). L'article 3, paragraphe 1^{er} est reformulé pour tenir compte de cette nouvelle terminologie.

2. L'article 3, paragraphe 15 ancien (article 3, paragraphe 5 nouveau), est adapté pour tenir compte du changement de terminologie exposé sub 1. et, dans la logique de ce changement, il est clarifié que la disposition en question couvre tant les membres du comité que les représentants et les représentants suppléants de ces membres.
3. Suite à la remarque du Conseil d'Etat qu'à l'article 3, paragraphe 9 ancien (article 5, paragraphe 3 nouveau) il faut préciser si l'approbation des procès-verbaux se fait à l'unanimité ou à la majorité, il est clarifié que les procès-verbaux sont adoptés à l'unanimité des voix exprimées.
4. Le Conseil d'Etat note qu'à l'actuel article 3, paragraphe 17 ancien (article 6, paragraphe 2 nouveau), il convient de rayer les « s » à la fin des mots « experts » et « conflits ». Il est procédé aux modifications en question et le même raisonnement est appliqué à l'actuel article 3, paragraphe 10 ancien (article 6, paragraphe 1^{er} nouveau).
5. Afin d'éviter des situations d'impossibilité de réunion du comité, par exemple en cas de maladie ou d'empêchement simultanés de deux représentants, l'ancien paragraphe 4 de l'article 3 (article 4 paragraphe 1^{er} nouveau) est modifié dans le sens que le comité pourra se réunir lorsqu'au moins deux représentants (au lieu de trois) sont présents et que les deux autres représentants se sont fait remplacer par leurs suppléants.
6. Par souci de clarté, la formulation du paragraphe 10 de l'article 3 ancien (article 6, paragraphe 1^{er}) est légèrement modifiée.

Amendement 5 concernant l'article 4 ancien, article 7 nouveau:

Le paragraphe 2 de l'article 4 ancien, article 7 nouveau, est modifié comme suit :

« (2) ~~Le comité décide, au cas par cas, de rendre publics~~ Les avis, alertes et recommandations **sont rendus publics, en temps utile, si cela contribue à la réalisation des objectifs du comité** qu'il émet. »

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat invite à la plus grande circonspection et parcimonie en ce qui concerne les publications faites par le comité. La Commission des Finances et du Budget estime qu'il est opportun de consacrer dans le projet de loi le principe que les avis, alertes et recommandations du comité sont rendus publics, en temps utile, si une telle publication contribue à la réalisation des objectifs du comité, dont notamment la stabilité financière. Les modalités de décision et l'expérience des représentants des membres contribueront à ce que les publications se feroient en conformité avec les missions du comité.

Un membre de la Commission s'interroge quant à l'information de la Chambre des députés en cas de décision de non-publication d'avis, d'alertes et de recommandations. Il est jugé utile et important que, dans la mesure du possible, le ministre ayant la place financière dans ses attributions informe les membres de la Commission des Finances et du Budget de l'existence de tels avis, alertes ou recommandations à condition que ces informations restent confidentielles (huis clos). Ce point devra être mentionné dans le rapport du rapporteur du présent projet de loi.

Amendement 6 concernant l'article 5 ancien, article 8 nouveau :

Trois paragraphes, dont deux nouveaux et l'un transféré de l'article 3 ancien, de la teneur suivante sont ajoutés à l'article 5 ancien, article 8 nouveau:

« (3) Sans préjudice de l'article 37 des Statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne, le secret professionnel des membres du comité du risque systémique et des autres organismes nationaux visés à l'alinéa précédent ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par leur secret professionnel respectif.

4) Les informations visées aux paragraphes 1 et 2 ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions.

(544) Hormis les exceptions prévues par le droit national ou le droit de l'Union, les **représentants des** membres du comité, les **représentants** suppléants et les personnes assurant le secrétariat ainsi que toute autre personne ayant assisté aux réunions du comité ou les personnes ayant exercé par le passé les fonctions précitées sont tenus de garder le secret des informations dont ils ont eu connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.

Motivation de l'amendement :

Le Conseil d'Etat soulève à différents endroits de son avis la question de l'étendue de la sphère de secret des différentes autorités composant le comité et de l'échange d'information via le comité et relate un manque de clarté sur ces questions.

L'amendement fait suite à ces observations du Conseil d'Etat et spécifie que le secret professionnel des membres du comité ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par ledit secret professionnel. Cette clarification se fait via l'ajout d'un nouveau paragraphe 3. Il découle en effet des recommandations du CERS que le comité du risque systémique ne saurait remplir les fonctions confiées aux autorités macro-prudentielles par les textes européens s'il n'a accès qu'à des données agrégées. D'ailleurs la sous-recommandation C.2 de la recommandation CERS/2011/3 exige explicitement que les autorités macro-prudentielles doivent être en mesure de recevoir des informations spécifiques à un établissement.

Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat quant à l'extension des hypothèses selon lesquelles les informations confidentielles en question peuvent être échangées, la Commission des Finances et du Budget suggère de préciser dans un nouveau paragraphe 4 que les informations en question ne peuvent être utilisées par le comité qu'aux fins de ses missions (prévues dans le projet de loi).

La confidentialité au sein du comité est assurée par le paragraphe 14 de l'ancien article 3 du projet de loi qui sera transféré à l'article 8 nouveau pour y devenir le paragraphe 5. Le contenu du paragraphe en question ne sera pas modifié à l'exception de deux changements ponctuels visant à accommoder la nouvelle terminologie découlant de l'amendement 4.

Un membre de la Commission s'interroge quant à la levée du secret professionnel des membres du comité. Un autre membre rétorque que même si le secret professionnel individuel est levé, le secret est toujours garanti par le secret partagé des membres du comité, instauré par le projet de loi.

La représentante du ministère des Finances déclare que la levée du secret professionnel prévue dans le présent projet de loi vient s'ajouter aux dispositions relatives au secret professionnel figurant dans les lois financières sectorielles. Les dispositions de la présente loi introduisent une possibilité de transmission d'informations supplémentaire pour les autorités membres du comité et il n'y aura pas de contradiction entre la présente loi et les lois financières sectorielles. Elle précise que, même si cela n'est pas absolument nécessaire, l'article 60 du projet de loi n°6660 prévoit une modification de la loi organique de la CSSF selon laquelle le secret professionnel de la CSSF ne fait pas obstacle à la communication au comité du risque systémique d'informations couvertes par son secret professionnel. Cette disposition rappelle la possibilité de transmission d'informations prévue dans le présent projet de loi et a pour simple objectif de faciliter la lecture des lois sectorielles afin d'y voir énumérés, en un seul et même endroit, l'ensemble des cas où la levée du secret professionnel est autorisée. Il sera procédé de même, par le biais d'amendements gouvernementaux au projet de loi n°6456, à l'égard du Commissariat aux Assurances.

Amendement 7 concernant un nouvel article 10 :

Un nouvel article 10 suivant est inséré dans le texte du projet de loi :

« **Art. 10.** La loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg est modifiée par l'insertion d'un nouveau titre « Responsabilité civile » et d'une nouvelle disposition libellée comme suit:

« Responsabilité civile

Art. 34-1. La Banque centrale exerce ses missions dans l'intérêt public. Pour que la responsabilité civile de la Banque centrale puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage subi a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement des missions de service public de la Banque centrale. » ».

Motivation de l'amendement :

Dans son avis, le Conseil d'Etat évoque la question de la responsabilité des membres du comité étant donné l'absence de personnalité juridique dans le chef du comité. Alors que la question de la responsabilité de la CSSF et du CAA est réglée par les lois organiques des deux établissements publics en question, tel n'est pas le cas pour la BCL. La Commission des Finances et du Budget décide qu'il y a lieu de remédier à cette lacune. Le nouvel article 10 introduit une limitation de responsabilité extracontractuelle dans le chef de la BCL en précisant que l'exercice des missions de la BCL se fait dans l'intérêt public.

La limitation de responsabilité de la BCL sera dès lors comparable à celle dont bénéficient la CSSF et le CAA.

La BCL a l'obligation de protéger une pluralité d'intérêts, parmi lesquels plus particulièrement celui de la stabilité des prix et de la stabilité du système financier. La responsabilité de la BCL ne peut être engagée que s'il est prouvé qu'un dommage a été causé par une négligence grave dans le choix ou l'application ou l'absence des moyens mis en œuvre par la BCL, en ce y compris la faute intentionnelle. Pour que sa responsabilité soit engagée, outre le dommage, il faut que le ou les plaignants établissent la faute et le lien de causalité, c'est-à-dire prouvent que le dommage est l'effet direct d'une négligence grave et non seulement d'une erreur d'appréciation. L'adéquation des moyens retenus par la BCL doit se mesurer par rapport aux standards qui sont notamment appliqués par d'autres autorités nationales et européennes ayant des missions similaires que la BCL.

Plusieurs membres de la Commission posent des questions au sujet des régimes de responsabilité civile de la CSSF et du CAA.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

Les membres de la Commission sont partagés quant à une communication des amendements à la Banque centrale européenne. Ils estiment en conclusion du débat qu'il appartient au gouvernement de prendre une décision à ce sujet.

2. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 10 février 2015 (9:00 heures).

Luxembourg, le 4 février 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger