



Luxembourg, le 20 septembre 2013
Réf. 402-12-91

Monsieur Michel Barnier
Commissaire européen
pour le marché intérieur et les services
Commission européenne

B-1049 Bruxelles

Monsieur le Commissaire,

En date du 11 septembre 2013, l'association luxembourgeoise *Protinvest* a.s.b.l. vous a fait parvenir un courrier dans lequel elle dénonce un « dysfonctionnement important dans le secteur financier au Luxembourg et la bonne gouvernance des sociétés telle qu'appliquée par le Ministre des Finances ». Plus particulièrement, la lettre allègue que « le Ministre des Finances ne se soucie pas des principes de la bonne gouvernance des sociétés » ayant nommé un haut fonctionnaire de son ministère comme président du conseil d'administration de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et en procédant à la nomination de ce même haut fonctionnaire dans le conseil d'administration de la Banque Internationale à Luxembourg (BIL). Il y aurait ainsi, selon l'association *Protinvest*, un « conflit d'intérêts manifeste et violation flagrante des principes élémentaires de bonne gouvernance ».

Arrière-fond : le différend d'un client l'opposant à la BIL et à la CSSF

Avant de réfuter les allégations de l'association *Protinvest* quant à leur substance, il nous semble néanmoins opportun des vous apporter un élément de contexte. Il apparaît en effet que les accusations levées par l'association *Protinvest* contre le Gouvernement luxembourgeois ont comme origine un différend entre un client de la BIL et membre de l'association *Protinvest* et sa banque, en l'occurrence la BIL. N'ayant pas obtenu satisfaction dans son différend avec la BIL, le client s'est adressé à la CSSF. La CSSF a accepté un rôle de médiateur entre le client et la BIL. Elle a répondu aux questions du client dans la mesure où ces questions relevaient de sa compétence tout en rendant le client attentif aux voies de recours qui sont prévues par la loi. Entretemps, le client s'était adressé à différentes personnes, dont certains membres du Gouvernement, les autres administrateurs siégeant au conseil d'administration de la CSSF ainsi qu'au ministère des Finances, pour dénoncer la lenteur administrative et le manque de diligence de la CSSF dans le contexte du traitement de son dossier. Finalement, lorsque la CSSF a rendu son avis, le client a cherché les raisons motivant la position de la CSSF dans le fait que ce haut fonctionnaire était à la fois au conseil d'administration de la CSSF et de la BIL et que cette personne était – en cette double qualité - donc « juge et partie ».

Analyse des accusations soulevées par Protinvest

Vu la gravité des accusations faites à l'égard du Gouvernement luxembourgeois, de la CSSF, du haut fonctionnaire concerné et de la bonne gouvernance de la place financière de Luxembourg dans son ensemble, il nous importe d'apporter les précisions suivantes :

1. Le fonctionnaire d'Etat en tant qu'administrateur dans un conseil d'administration

En ce qui concerne l'accusation relative à l'existence d'un conflit d'intérêts, une lecture combinée du cadre législatif relatif au statut général des fonctionnaires d'Etat avec la loi modifiée du 25 juillet 1990 concernant le statut des administrateurs représentant l'Etat ou une personne morale de droit public dans une société anonyme permet d'affirmer que les fonctionnaires nommés comme membres d'un conseil d'administration sur proposition du Gouvernement représentent l'Etat et sont obligés de suivre les instructions de ce dernier. A cette fin, l'Etat assume les responsabilités qui incombent aux personnes désignées à sa demande en leur qualité d'administrateurs. **Contrairement à ce qui est prévu par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, le fonctionnaire d'Etat n'agit pas, en tant qu'administrateur, dans l'intérêt de la société concernée mais dans celui de l'Etat.** Par conséquent, le fonctionnaire-administrateur ne fait que remonter au niveau du conseil d'administration les décisions au Gouvernement et ne fait exécuter ces décisions que dans le seul intérêt de l'Etat. Ainsi, l'existence d'un conflit d'intérêt dans le chef du fonctionnaire-administrateur devient impossible.

2. Les compétences du conseil d'administration de la CSSF

En ce qui concerne l'accusation de l'existence d'une violation grave « des principes élémentaires de bonne gouvernance », les clarifications essentielles suivantes s'imposent :

Conformément à l'exposé des motifs de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, **le conseil d'administration de la CSSF « n'a pas compétence dans l'exercice de la surveillance même.** Ainsi, il ne peut intervenir ni dans l'élaboration de la réglementation, ni dans les dossiers de contrôle portant sur des affaires de surveillés individuels ».

L'article 5 de cette même loi énumère limitativement les compétences du conseil d'administration en précisant que ce dernier peut :

- arrêter annuellement le budget et approuver les comptes financiers et le rapport de gestion de la direction ;
- proposer au Gouvernement la nomination d'un réviseur d'entreprises agréé pour la CSSF ;
- émettre un avis sur les orientations générales relatives aux conditions et tarifs de la CSSF, notamment celles ayant trait aux conditions de remboursement des frais de personnel et de fonctionnement de la CSSF par les entreprises et les personnes soumises à sa surveillance ;

- approuver le règlement d'ordre intérieur de la direction ;
- donner son avis avant toute décision de révocation d'un membre de la direction ; et
- arrêter la politique générale ainsi que les programmes d'investissement annuels et pluriannuels qui lui sont soumis par la direction avant que ceux-ci soient soumis pour approbation au Ministre ayant la CSSF dans ses attributions.

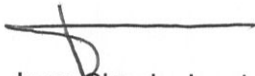
Il suit de ce qui précède que les membres du conseil d'administration de la CSSF ne peuvent nullement s'immiscer dans l'exercice de la surveillance du secteur financier et des entités supervisées.

Ainsi, le haut fonctionnaire en question n'a pas eu connaissance de ce différend, ni en sa qualité de président du conseil d'administration de la CSSF, ni en sa qualité d'administrateur de la BIL mais elle n'en a pris connaissance seulement au moment où le client l'a contactée directement à son poste de travail au ministère des Finances. Même après en avoir pris connaissance, elle n'est pas intervenue ni auprès de la BIL ni auprès de la CSSF pour donner une quelconque instruction.

Par conséquent, le fonctionnaire-administrateur agissant à l'intérieur du cadre légal existant et se conformant notamment aux dispositions du statut du fonctionnaire et de la loi modifiée du 25 juillet 1990 concernant le statut des administrateurs représentant l'Etat est protégé contre la matérialisation d'un conflit d'intérêt en ce chef.

3. L'indépendance fonctionnelle de la CSSF

Finalement, en ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle de la CSSF, il est certes vrai qu'en 2011, dans le cadre du « *Financial Sector Assessment Program* » (FSAP), le Fonds monétaire international a émis la recommandation d'accorder cette indépendance *de jure* à la CSSF. Or, la mission du FMI a également conclu qu'en pratique, il n'existe aucune trace d'une quelconque interférence politique au niveau de la mise en œuvre de la supervision du secteur financier. Ce qui plus est, la limitation des compétences du conseil d'administration de la CSSF garantit l'indépendance de la CSSF dans l'exercice de son mandat de supervision.



Jean-Claude Juncker
Premier Ministre

Copie: Protinvest a.s.b.l.