

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier pour l'adapter aux réformes dans la Fonction publique

Avis du Conseil d'État

(5 juillet 2016)

Par dépêche du 18 janvier 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un texte coordonné de la loi précitée du 23 décembre 1998.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 26 avril 2016.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis tend à adapter la loi organique de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)¹ afin de tenir compte de la récente réforme dans la Fonction publique et de permettre aux agents de la CSSF « de bénéficier pleinement des avantages découlant du réaménagement des différentes carrières par l'introduction de nouvelles catégories de traitement ».

Selon les auteurs, les modifications à apporter à la loi précitée du 23 décembre 1998 ne concernent que ses articles 13 et 14, qui traitent du personnel de la CSSF.

Le Conseil d'État rappelle qu'en principe, il n'est pas appelé à se prononcer sur les textes coordonnés joints aux projets qui lui sont soumis pour avis. Il tient néanmoins à soulever le fait que le texte coordonné joint va plus loin que le projet de loi en lui-même, en ce sens que ledit texte introduit à l'article 14 de la loi précitée du 23 décembre 1998 une dérogation au principe de droit commun concernant la connaissance des trois langues administratives. Or, comme le texte coordonné n'a aucune force légale, les auteurs ne pourront se passer, s'ils décident effectivement de faire figurer cette dérogation à la loi précitée de 1998, de la soumettre explicitement à l'avis du Conseil d'État.

¹ Loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier

Examen des articles

Article 1^{er}

Concernant le point b) de l'article sous revue, le Conseil d'État tient à rappeler que, suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, il n'y a plus lieu de détailler dans la loi le cadre du personnel de l'établissement public. Il suffit dès lors de rédiger ledit point b) de la manière qui suit :

« b) Le personnel de la CSSF comprend des agents des différentes catégories de traitement, telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Le nombre des postes de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières, est limité à douze agents. Les agents sont assimilés aux fonctionnaires de l'État. Les lois et règlements régissant les fonctionnaires de l'État leur sont applicables, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Au point c), les auteurs proposent de remplacer le terme « ouvriers » par celui de « salariés ». Le Conseil d'État peut y marquer son accord étant donné que, par l'introduction du statut unique par la loi modifiée du 13 mai 2008², toute différence de régime entre les anciens employés et ouvriers a été supprimée – la notion d'« ouvrier » étant remplacée par celle de « salarié ». Il y a dès lors également lieu de mettre à jour la législation applicable aux agents de l'établissement public se trouvant dans une situation contractuelle, c'est-à-dire les agents de la CSSF qui ne bénéficient ni du régime statutaire des fonctionnaires de l'État ni du régime légal des employés de l'État. Par ailleurs, le Conseil d'État invite le Gouvernement à tenir compte de la nouvelle situation créée par la loi précitée du 13 mai 2008 en procédant à l'occasion à un toilettage de tous les textes légaux et réglementaires spécifiquement applicables aux anciens ouvriers.

Article 2

Au point c), le texte gagnerait en clarté s'il y était précisé par quel moyen la CSSF fixe toute la procédure de recrutement, de stage, d'examen, de formation etc. (par exemple règlement de la CSSF).

Le point d) pose un problème d'égalité devant la loi aux yeux du Conseil d'État. En effet, et au vu des abondantes discussions dans le cadre de la réforme de la Fonction publique et plus précisément sur celles concernant la période de stage désormais fixée à trois ans³ contre deux ans dans le passé, le Conseil d'État, en l'absence de toute explication dans le commentaire de l'article, ne saisit pas la raison qui porte les auteurs à déroger en faveur des agents de la CSSF à ce nouveau principe de droit commun. Ceci d'autant plus que, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} octobre

² Loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique

³ Article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, tel que modifié par la loi du 25 mars 2015 : « La durée du stage est de trois ans pour le stagiaire admis au stage à un poste à tâche complète et de quatre ans pour le stagiaire admis au stage à un poste à temps partiel de cinquante pour cent ou de soixante-quinze pour cent d'une tâche complète. Nonobstant l'application éventuelle de l'alinéa 12 du présent paragraphe, la durée minimale du stage ne peut être inférieure à deux années en cas de tâche complète, ni être inférieure à trois années en cas de service à temps partiel. »

2015, la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration prévoit explicitement en son article 1^{er}, alinéa 2, un changement au profit également des « fonctionnaires des établissements publics assimilés aux fonctionnaires de l'État ». Ainsi, et à moins pour les auteurs du projet de loi de justifier que la différence de traitement proposée procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Au même point d), il est, au dernier alinéa, renvoyé au règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de stage ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat. Toutefois, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de prévoir un renvoi aux dispositions de la loi servant de base légale audit règlement grand-ducal.

Par ailleurs, l'observation faite à l'endroit de l'article 2, et plus précisément celle portant sur le choix de l'instrument, vaut également à cet endroit.

Finalement, le point e) dans sa forme actuelle pourrait donner lieu à une divergence d'interprétation, raison pour laquelle le Conseil d'État propose le libellé suivant :

« (6) La CSSF organise sous sa responsabilité le système de gestion par objectifs, les formations, les appréciations et les examens requis pour le développement professionnel et pour les promotions de ses agents dans les différents sous-groupes et de ses employés. »

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

En vertu des règles de la légistique formelle, il convient d'écrire « **Art. 1^{er}** », « **Art. 2** », et non « Article 1^{er} », « Article 2. ».

Par ailleurs, lorsque les auteurs renvoient à l'alinéa premier, ou encore au paragraphe premier, ceux-ci sont à écrire « alinéa 1^{er} » et « paragraphe 1^{er} ». Il est par ailleurs erroné de placer les chiffres arabes entre parenthèses lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe.

Lorsqu'un article du projet de loi tend à apporter des modifications à différents endroits de la subdivision d'un article précis de la loi actuelle, il faut le relever en le mettant sous forme de points 1^o, 2^o, etc., au lieu de a), b) etc.

Intitulé

Selon les règles de la légistique formelle, il suffit d'indiquer à l'intitulé qu'il s'agit de modifier la loi précitée du 23 décembre 1998 sans

devoir préciser la raison de cette initiative. L'intitulé se lirait dès lors comme suit :

« Projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier. »

Article 1^{er}

Au point b) (2° selon le Conseil d'État), du fait qu'il s'agit de remplacer dans son intégralité le paragraphe 2, il est plus correct de le libeller comme suit :

« 2° Le paragraphe 2 est remplacé comme suit :
a)...
b)... ».

Les termes « catégorie », « groupe » et « sous-groupe » s'écrivent avec une lettre initiale minuscule.

Au point c) (3° selon le Conseil d'État). il est stylistiquement plus correct d'écrire « le terme » au lieu de « le mot ».

Article 2

Une fois que la loi à modifier est renseignée au liminaire de l'article 1^{er}, il suffit d'écrire aux liminaires suivants qu'il s'agit « de la même loi ». Au vu de ce qui précède, l'article sous revue doit se lire comme suit :

« **Art. 2.** L'article 14 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, la dernière phrase...

2° Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le terme « ouvrier » est remplacé par le terme « salariés ».

3° »

Il convient par ailleurs de préciser à l'endroit du point b) – 2° selon le Conseil d'État –, qu'il s'agit du paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

Aux points c), d) et e) – (3°, 4° et 5°) selon le Conseil d'État –, il est stylistiquement plus correct d'écrire : « ...est remplacé comme suit : » au lieu de « ...est remplacé par un paragraphe au contenu suivant : ».

Ainsi délibéré en séance plénière, 5 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes