

N° 5113⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966
portant institution d'un Conseil économique et social**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.3.2004)

Par dépêche du 21 mars 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, lequel a été élaboré par le Premier Ministre.

Au projet de loi étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles ainsi que la fiche financière.

En dates respectivement des 27 mai 2003, 13 juin 2003, 27 juin 2003, 27 août 2003 et 24 novembre 2003, les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que de la Chambre de travail, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des employés privés ont été communiqués au Conseil d'Etat.

*

Déjà en 1924, lors des débats parlementaires concernant l'institution de chambres professionnelles au Luxembourg, la proposition de les réunir en un Conseil économique et social a été avancée. Sans aller si loin, la loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles prévoit la simple possibilité d'une réunion en commun de deux ou de plusieurs chambres en vue de délibérations et de décisions concertées sur des questions intéressant plusieurs professions.

Suite à une résolution y relative de la Société des Nations, un Conseil économique se consacrant essentiellement aux problèmes issus de la crise mondiale a été créé en 1931 au Luxembourg.

Après la deuxième Guerre mondiale, une Conférence nationale du travail comprenant une Commission paritaire du marché du travail et une Commission paritaire de conciliation a été instituée, alors que le prédit Conseil économique a été remplacé par un Conseil de l'économie nationale chargé d'étudier surtout les problèmes relatifs à la structure, à la réglementation et à l'organisation de l'économie luxembourgeoise. La limitation des attributions des organismes précités ne permettant pas de tenir suffisamment compte de l'interdépendance des problèmes économiques et sociaux, un arrêté ministériel du 1er juillet 1960, pris conjointement par le ministre des Affaires économiques ainsi que le ministre du Travail et de la Sécurité sociale, a institué une Commission économique et sociale. Cette commission a élaboré un projet de texte prévoyant la constitution d'un Conseil économique et social à caractère permanent et autonome, a finalement abouti à la loi du 21 mars 1966 portant institution d'un conseil économique et social. Cette loi a été modifiée une première fois par celle du 15 décembre 1986 élargissant les groupes socioprofessionnels représentés au sein du Conseil et précisant, voire développant ses missions.

Dans un avis du 21 décembre 2000 sur sa réforme, le Conseil économique et social résume sa situation comme suit:

„Le Conseil économique et social est l'institution consultative permanente du Gouvernement en matière d'orientation économique et sociale. Il est l'enceinte de réflexion de la concertation tripartite nationale sur des problèmes économiques, sociaux et financiers, auxquels il s'agit de trouver des solutions consensuelles.

(…)

L'environnement économique et social et celui du cadre consultatif institutionnel ont profondément évolué depuis la dernière réforme du CES en 1986.

Le processus d'intégration européenne, l'institutionnalisation progressive de la coopération transfrontalière, la globalisation des économies, l'institutionnalisation du dialogue social structuré au niveau communautaire, la coopération avec d'autres enceintes analogues sont autant de données qui requièrent une adaptation et un élargissement des missions du CES à ce nouvel environnement.

D'ailleurs et par différence, le même avis résume la situation actuelle du Comité de coordination tripartite de la manière suivante:

„Le Comité de coordination tripartite est l'enceinte politique de la concertation socio-économique et de la négociation tripartite ponctuelles et spécifiques en cas de crise. Il est appelé à agir rapidement, dans un esprit de solidarité nationale, pour redresser la situation économique et pour maintenir l'emploi.

Il est l'instrument du dialogue politique du Gouvernement lui permettant de concrétiser et de finaliser, de concert avec les partenaires sociaux, les mesures qu'il entend prendre pour faire face à un problème d'envergure nécessitant une solution rapide.

L'expérience a montré que ce caractère d'action éminemment politique du Comité de coordination tripartite, du fait du rôle prépondérant joué par le Gouvernement dans son fonctionnement et de la rapidité des engagements pris, lui a permis de faire œuvre très utile dans la lutte contre les crises économiques.

En tant qu'instrument de lutte anticrise en matière économique et sociale, il garde toute sa valeur.

Suite à ce constat, le projet de loi sous avis a surtout pour objet, d'une part, le centrage accru sur le dialogue social ainsi qu'une meilleure articulation de la concertation entre tous les représentants socioprofessionnels impliqués aux niveaux national et européen et, d'autre part, l'adaptation de la composition du Conseil économique et social à l'évolution socio-économique intervenue depuis 1986.

L'adaptation des missions vise le dialogue social national, l'accompagnement du dialogue social européen structuré, l'élaboration des politiques supranationales et plus particulièrement européennes relevant de la concertation socioprofessionnelle, l'organisation de la concertation entre les délégations luxembourgeoises des enceintes consultatives supranationales (comité économique et social de la Grande Région transfrontalière, conseil consultatif économique et social de l'Union économique Benelux, comité économique et social européen) et l'accompagnement aux différents stades de l'élaboration, par le Conseil de l'Union européenne, des grandes orientations de politiques économiques.

En ce qui concerne la composition du Conseil économique et social, le projet prévoit notamment de ne plus différencier que trois grands groupes, à savoir le patronat, le salariat et les représentants directement nommés par le Gouvernement. Le Conseil économique et social est élargi à 39 membres au bénéfice des deux groupes représentant les partenaires sociaux.

Sachant que dans un monde où l'intégration européenne et la globalisation des économies s'accroissent sans cesse, la concertation entre les partenaires sociaux et le Gouvernement aux niveaux national et international devient de plus en plus importante, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous avis sous réserve des observations qu'il émettra à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article I

Sous 1°, à la fin du troisième alinéa du paragraphe 1er de l'article 2, le Conseil d'Etat préfère le libellé suivant:

„...et des données et documents publiés par la Banque Centrale du Luxembourg *ainsi que* par les institutions supranationales et internationales“.

En ce qui concerne le quatrième alinéa, le Conseil d'Etat est à se demander s'il est indispensable de le maintenir. Son libellé pourrait en effet erronément laisser entrevoir que le Gouvernement serait obligé de saisir le Conseil économique et social dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou de règlement dans les hypothèses y visées, alors qu'en réalité cette consultation ne constitue pas un préliminaire nécessaire à l'adoption d'un texte de loi ou de règlement. L'alinéa subséquent devrait d'ailleurs de par sa formulation très large suffire à couvrir toute hypothèse en rapport avec le texte en cause.

Sous 2°, le dernier alinéa de l'article 4 fait double emploi avec les deux premiers tirets de cet article où la nomination des représentants patronaux et salariés par le Gouvernement en conseil sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives est déjà prévu. Cet alinéa est donc à supprimer.

En ce qui concerne le texte de ces tirets, il y a lieu de maintenir *in fine* l'ancien libellé, à savoir „sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives“ qui n'a pas donné problème jusqu'à présent et qui a d'ailleurs été également repris dans l'avis du Conseil économique et social du 21 décembre 2000 susmentionné.

Le point 3° ne donne pas lieu à observation.

Sous 4°, il est préférable de remplacer en début de la première phrase la conjonction „ou“ par „et“, de sorte que ce début se lira comme suit:

„Les membres *et* les suppléants du conseil *et* des délégations luxembourgeoises ...“.

Il échet par ailleurs de remplacer à chaque fois le bout de phrase „indemnités à fixer par le Gouvernement en Conseil“ par la formule „indemnités à fixer par règlement grand-ducal“, afin de respecter les prescriptions de l'article 36 de la Constitution et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle y relative.

Dans ce sens, il convient finalement de substituer au texte de la dernière phrase de chacun des alinéas en cause le libellé suivant:

„Leurs frais de voyage et de séjour sont fixés par règlement grand-ducal.“

Sous 5°, il est signalé que le président et les deux vice-présidents sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil. La durée de leur mandat reste limitée à deux ans, ce qui signifie que, dans l'hypothèse d'un non-renouvellement de leur mandat après une première période, ils continueront à rester membres du Conseil, la durée du mandat de membre du Conseil étant fixée à 4 ans par l'article 5. Cette disposition ne donne pas lieu à d'autres observations.

Sous 6°, le statut du Secrétaire général du Conseil est modifié fondamentalement: employé privé sous le régime de la loi de 1966, il est transformé en fonctionnaire de l'Etat et sa fonction est classée au grade 17.

Les autres membres du personnel relevant du Conseil bénéficieront eux aussi du statut de fonctionnaire de l'Etat, à l'exception de ceux qui seront engagés sous les régimes de l'employé de l'Etat ou d'ouvrier.

A près de 40 ans de la création du Conseil, les auteurs du projet de loi transforment donc le secrétariat en véritable administration. Le régime développé en 1966, qui plaçait tous les agents du Conseil sous le régime de l'employé privé avec la visée d'aboutir ainsi à la flexibilité adaptée aux exigences d'un Conseil dont les méthodes de travail allaient être influencées par celles du secteur privé, s'est révélé en fin de compte inadapté. Il est vrai qu'un système requérant une intervention du Conseil de Gouvernement pour chaque reconsidération de la rémunération d'un membre du personnel était plutôt lourd et compliqué.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat suggère de faire précéder le texte de la première phrase du paragraphe 2 du futur article 8 par un alinéa supplémentaire nouveau qui aurait la teneur suivante:

„Les agents du Secrétariat général du Conseil économique et social ont la qualité de fonctionnaire, employé ou ouvrier de l'Etat.“

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 8 proposé, il est à supprimer étant donné qu'il ne fait que reprendre la formule de prestation de serment prévue à l'article 3 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat auquel il est d'ailleurs fait référence et qui est de toute façon d'application générale.

Le point 7° ne donne pas lieu à observation.

Sous 8°, il y a lieu de rectifier la numérotation de l'article „10“ proposé.

Quant aux mesures transitoires destinées à garantir le passage sans heurts des agents de la carrière supérieure, engagés actuellement sous le régime de l'employé privé, vers le nouveau statut, elles ne devraient pas faire l'objet d'un article 12 nouveau à insérer dans la loi organique, mais d'un article III nouveau du projet de loi sous examen. Ces mesures étant directement opérationnelles, il n'y a en effet pas lieu de les insérer dans la loi de base.

Le paragraphe 1er de l'article sous examen prévoit que le secrétaire général actuel du Conseil, classé au grade 16, sera nommé à la nouvelle fonction de secrétaire général créée par la loi sous revue. L'article 35 de la Constitution prévoit que „Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, ...“. En fait, le libellé proposé limite le choix du Grand-Duc à une seule personne. Dans la ligne suivie dans des situations analogues, le Conseil d'Etat propose en l'occurrence un dispositif qui, tout en n'excluant pas la nomination dudit secrétaire général à la nouvelle fonction, préserve néanmoins ses droits au cas où il ne serait pas nommé à cette fonction. Le texte du paragraphe 1er serait dès lors à remplacer par le texte suivant:

„(1) Au cas où le secrétaire général du Conseil économique et social en activité de service au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ne serait pas nommé à la fonction de secrétaire général créée par la présente loi, il aura droit à un poste dans l'administration gouvernementale, ceci dans le respect de son statut de fonctionnaire et du maintien de son traitement et de ses droits à la pension.“

Articles II et III (II et IV selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 mars 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES