

**N° 8067<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi modifiée du  
31 mars 1958 portant organisation des cadres  
de l'administration gouvernementale**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE**

(22.6.2023)

La Commission se compose de : M. Gusty GRAAS, Président-Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Yves CRUCHTEN, Mme Stéphanie EMPAIN, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, M. Aly KAES, M. Fred KEUP, M. Claude LAMBERTY, Mme Josée LORSCHÉ, Mme Octavie MODERT, M. Gilles ROTH, M. Marc SPAUTZ, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 25 août 2022 par Monsieur Marc Hansen, Ministre de la Fonction publique.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un texte du projet de loi, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact, ainsi que du texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale que le projet de loi vise à modifier.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis un avis en date du 17 octobre 2022.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 16 mai 2023.

Lors de la réunion du 9 juin 2023, la commission parlementaire a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Gusty Graas a été désigné comme Rapporteur.

La commission a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 22 juin 2023.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi a pour objet d'adapter la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale en raison de la proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

Cette révision constitutionnelle aura notamment pour conséquence que l'actuel article 76 de la Constitution disparaîtra. C'est sur base de cet article que sont nommés les conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, c'est-à-dire les administrateurs généraux, les premiers conseillers de Gouvernement, les conseillers de Gouvernement 1<sup>re</sup> classe, les conseillers de Gouvernement et les conseillers de Gouvernement adjoints. L'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal ainsi que l'arrêté grand-ducal modifié du 14 janvier 1974 relatif aux Conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, disparaîtront également, sous leur forme actuelle, à cette date.

Étant donné ces faits, il est nécessaire de donner aux « conseillers qui sont adjoints au Gouvernement » leur assise dans le cadre du personnel de l'Administration gouvernementale, en y adaptant, tel que proposé par le présent projet de loi, certaines dispositions de la loi précitée du 31 mars 1958. Concernant le nombre limite des conseillers qui sont adjoints au gouvernement, celui-ci sera désormais fixé dans la loi et augmenté de 126 à 150, ceci « pour avoir une certaine marge par rapport à la situation actuelle, et dans la mesure où il ne sera plus possible d'adapter ce nombre par voie d'arrêté grand-ducal ». Les modifications prévues par le présent texte doivent s'appliquer à partir du moment où la révision constitutionnelle entrera en vigueur.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

\*

### III. AVIS

#### Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis en date du 17 novembre 2022.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord quant au fond avec les modifications projetées. Elle se demande toutefois si la référence actuelle à l'article 76 de la Constitution par l'article 6 de la loi susvisée ne devrait pas être remplacée par un renvoi à l'article 81 du nouveau texte constitutionnel, qui se substituera audit article 76 et qui dispose que « le gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi ».

La chambre professionnelle approuve par ailleurs que le nombre limite des conseillers qui sont adjoints au gouvernement soit dorénavant fixé par une loi et non plus par un arrêté grand-ducal.

#### Avis du Conseil d'Etat

La Haute Corporation a émis son avis en date du 16 mai 2023.

Le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de rappeler la qualité de fonctionnaire des agents de la filière du conseiller de Gouvernement dans le texte de la loi précitée du 31 mars 1958. Même si les conditions d'accès aux carrières précitées dérogent sur un certain nombre de points aux conditions normalement applicables aux fonctionnaires de l'État, les agents concernés tombent dans le champ d'application du statut du fonctionnaire de l'État. Par ailleurs, le classement des carrières visées et les traitements qui y sont attachés sont régis 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 Conseil d'État se demande si les auteurs du projet de loi considèrent le nombre de cent cinquante agents comme un nombre limite à l'intérieur duquel le Gouvernement serait libre de procéder à des recrutements. Il rappelle que, dans le passé, et avant sa suppression, l'inscription d'un nombre limite dans les lois organisant les cadres des administrations de l'État, n'a pas été considérée comme une autorisation donnée par le législateur au Gouvernement pour créer des postes, mais que l'autorisation en question résultait annuellement du *numerus clausus* inscrit dans la loi budgétaire. Le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de s'en tenir au droit commun et de supprimer ainsi la disposition relative au plafond des conseillers pouvant être recrutés.

La Haute Corporation relève ensuite que la référence « aux dispositions à prendre en vertu de la Constitution, pour l'organisation de l'administration gouvernementale » dans le contexte de la répartition des emplois est en l'espèce incorrecte. Elle constate encore que la décision à prendre constitue une décision concernant l'ensemble des membres du Gouvernement et non pas le seul ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions, de sorte que, conformément aux textes et règles qui régissent actuellement le fonctionnement du Gouvernement, la décision à prendre serait du ressort du Gouvernement. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la disposition sous avis qui fait intervenir le législateur dans le fonctionnement du Gouvernement et qui est ainsi contraire à l'article 92 de la Constitution révisée.

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé aux avis respectifs.

\*

#### IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

###### *Point 1<sup>o</sup>*

À travers le point 1<sup>o</sup>, le projet de loi réécrit le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mars 1958, les termes « fonctionnaires nommés sur base de l'article 76 de la Constitution » étant remplacés par une énumération des cinq catégories que comporte la filière des conseillers adjoints au Gouvernement d'après les termes de l'arrêté grand-ducal modifié du 14 janvier 1974 relatif aux Conseillers.

Le Conseil d'État notant que le texte proposé ne se réfère plus, contrairement au texte actuellement en vigueur, aux conseillers qui sont adjoints au Gouvernement en tant que fonctionnaires, suggère de rédiger le texte sous revue comme suit :

« Le cadre du personnel de l'administration gouvernementale comprend des administrateurs généraux, des premiers conseillers de Gouvernement, des conseillers de Gouvernement première classe, des conseillers de Gouvernement, des conseillers de Gouvernement adjoints, qui ont le statut de fonctionnaire, [...] »

En outre, le Conseil d'État constate que le nouvel alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> précise le nombre de conseillers pouvant être nommés, précision qui figure à l'heure actuelle également à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté grand-ducal précité du 14 janvier 1974. Or, contrairement à l'arrêté grand-ducal précité, le texte du projet de loi sous revue prévoit un nombre limite de 150 unités. Ce choix est justifié d'après le projet de loi pour disposer d'une marge par rapport à la situation actuelle et dans la mesure où il ne sera plus possible d'adapter ce nombre par voie d'arrêté grand-ducal.

Le Conseil d'État, pour sa part, estime qu'il conviendrait de s'en tenir au droit commun et de supprimer la disposition relative au plafond des conseillers pouvant être recrutés.

À titre subsidiaire, et si le projet de loi souhaite néanmoins se départir de l'approche précitée en accordant au Gouvernement une autorisation de créer des postes hors *numerus clausus*, le texte sous revue pourrait être libellé comme suit :

« Le Gouvernement est autorisé à créer des postes de conseillers qui sont adjoints au Gouvernement dans les limites d'un effectif de cent cinquante unités. »

La commission décide de reprendre la proposition de texte du Conseil d'État.

###### *Point 2<sup>o</sup>*

Le point 2<sup>o</sup> vise à supprimer la référence à l'article 76 de la Constitution actuelle au niveau de l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 31 mars 1958 qui prévoit que la répartition des emplois visés à l'article 1<sup>er</sup> parmi les départements ministériels, c'est-à-dire des emplois de l'ensemble des carrières mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, est arrêtée par le Gouvernement. Le texte proposé maintient cependant une référence générale à la Constitution.

Le Conseil d'État relève que la référence générale à la Constitution dans le contexte de la répartition des emplois est en l'espèce incorrecte. En effet, la répartition en question est ainsi effectuée conformément à la disposition susvisée de la loi précitée du 31 mars 1958 et non pas « conformément aux dispositions à prendre en vertu de la Constitution, pour l'organisation de l'administration gouvernementale ».

Le Conseil d'État constate encore que la décision à prendre constitue une décision concernant l'ensemble des membres du Gouvernement et non pas le seul ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions, de sorte que, conformément aux textes et règles qui régissent actuellement le fonctionnement du Gouvernement, la décision à prendre serait du ressort du Gouvernement. Par conséquent, la Haute Corporation demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la disposition sous avis qui fait intervenir le législateur dans le fonctionnement du Gouvernement et qui est ainsi contraire à l'article 92 de la Constitution révisée.

La référence à la possibilité de procéder à des détachements vers l'administration gouvernementale est par ailleurs dépourvue de toute valeur ajoutée normative.

La commission décide de reprendre la proposition du Conseil d'État, à savoir la suppression de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 6 de la loi précitée du 31 mars 1958.

*Point 3°*

Le point 3° vise à remplacer, au niveau de l'article 9, alinéa 2, de la loi précitée du 31 mars 1958 qui règle le détachement des fonctionnaires de l'administration gouvernementale, la référence à l'article 76 de la Constitution par une référence précise aux conseillers adjoints au Gouvernement.

La disposition n'appelle pas d'observation, ni de la part du Conseil d'État, ni de la part de la commission parlementaire.

*Article 2*

Les modifications prévues par le présent texte doivent s'appliquer à partir du moment où la révision constitutionnelle entrera en vigueur.

La disposition n'appelle pas d'observation, ni de la part du Conseil d'État, ni de la part de la commission parlementaire.

La commission décide de reprendre les suggestions d'ordre légistique du Conseil d'État.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Fonction publique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8067 dans la teneur qui suit :

\*

## V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

### PROJET DE LOI

#### **portant modification de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale**

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale, est remplacé comme suit : « 1. Le cadre du personnel de l'administration gouvernementale comprend des administrateurs généraux, des premiers conseillers de Gouvernement, des conseillers de Gouvernement première classe, des conseillers de Gouvernement, des conseillers de Gouvernement adjoints, qui ont le statut de fonctionnaire, désignés ensemble ci-après « conseillers qui sont adjoints au Gouvernement », et des fonctionnaires 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 Gouvernement est autorisé à créer des postes de conseillers qui sont adjoints au Gouvernement dans les limites d'un effectif de cent cinquante unités. »

**Art. 2.** À l'article 6 de la même loi, l'alinéa 1<sup>er</sup> est supprimé.

**Art. 3.** À l'article 9, alinéa 2, de la même loi, les termes « de ceux nommés en vertu de l'art. 76 de la Constitution » sont remplacés par les termes « des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement ».

**Art. 4.** La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

Luxembourg, le 22 juin 2023

*Le Président-Rapporteur,*  
Gusty GRAAS