

N° 5458²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(15.7.2005)

Par dépêche du 6 avril 2005, Monsieur le Premier Ministre a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Après avoir annoncé le 4 août 2004, dans la déclaration sur son programme politique, qu'il entendait proposer une série de mesures destinées à permettre au Conseil d'Etat d'accomplir ses missions dans de meilleures conditions, le gouvernement présente maintenant ce qu'il appelle „*un premier train de mesures*“, à savoir un projet de loi contenant en tout et pour tout une mesure – l'augmentation du nombre des membres du Conseil d'Etat qui est destiné à passer de 21 actuellement à 27. Il est vrai que le projet de loi prévoit aussi l'augmentation simultanée du nombre des juristes de 11 actuellement à 17. Le „*train*“ de mesures est donc plutôt compact.

Cette proposition du gouvernement appelle plusieurs observations de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Tout d'abord, à défaut de motivation convaincante, la „*réforme*“ projetée pourrait donner l'impression que le renforcement quantitatif du Conseil d'Etat aurait plutôt pour but d'offrir des possibilités de promotion à des fidèles méritants.

Ensuite, il y a lieu de constater que, face à la décision du gouvernement de faciliter le travail du Conseil d'Etat, il ne se retrouve aucune revendication de la part de l'institution concernée. A la connaissance de la Chambre, le Conseil d'Etat n'a jamais suggéré une augmentation, ni surtout une augmentation aussi substantielle, du nombre de ses membres. L'on retrouve certes dans les rapports annuels du Conseil d'Etat et dans certains de ses avis des allusions voilées sur les circonstances dans lesquelles il doit accomplir son travail, mais ces remarques concernent principalement la qualité formelle et technique de beaucoup des textes qui lui sont présentés par le gouvernement. Pour remédier à ce défaut, point n'est besoin de réformer le Conseil d'Etat, il suffirait d'améliorer le travail des services gouvernementaux, prioritairement celui des ministères. Les juristes supplémentaires qui doivent entrer au Conseil d'Etat trouveraient donc place plus opportunément dans l'administration gouvernementale.

En rejetant sur le Conseil d'Etat la charge de formuler selon les règles de l'art les textes légaux et réglementaires, le gouvernement admet implicitement qu'il n'est plus à même de contrôler le fonctionnement de ses propres services et d'exiger de ceux-ci la prestation d'un travail de rédaction de qualité. Là où les entreprises privées ont recours à des consultants juridiques qualifiés externes, le gouvernement dénature le Conseil d'Etat en maison de correction de textes qu'il n'est plus capable lui-même d'éditer dans une forme acceptable. Le Conseil d'Etat, institution constitutionnelle, mérite mieux. En effet, ne faudrait-il pas en tout premier lieu lui donner les moyens de jouer pleinement son rôle de conseiller des autres institutions constitutionnelles, et d'abord du pouvoir exécutif? L'analyse des textes, non quant à la forme mais quant à la substance, voilà le domaine d'activités qu'il faudrait lui permettre de développer.

La Chambre regrette que le gouvernement, après avoir annoncé en août 2004 „*un ensemble de mesures*“ (premier alinéa de l'exposé des motifs) et après avoir présenté en mars 2005 „*un premier train de mesures*“, ne se voie pas encore à même d'annoncer le contenu complet de la réforme dans

laquelle il envisage d'embarquer le Conseil d'Etat. L'examen du projet de loi 5458 aurait été plus aisé si la Chambre avait eu la possibilité de tenir compte, sinon du texte précis de l'ensemble de la réforme envisagée, du moins de la présentation synthétique des visées de celle-ci. L'opération au compte-gouttes à laquelle il est procédé maintenant ne répond pas aux critères de transparence et de bonne gouvernance auxquels le gouvernement aime se référer dans d'autres circonstances.

Le Conseil d'Etat se composera donc dorénavant de 27 membres. Trois de plus, et il aurait atteint la moitié du poids de la Chambre des Députés. Au départ comité de sages, le Conseil d'Etat est en passe de devenir une boursoufflure. Avec l'argumentation mise en avant par le gouvernement (progression considérable du volume des textes qui sont soumis à l'avis de l'institution), il faudrait procéder aussi à une augmentation parallèle du nombre des membres du Parlement, moins importante peut-être parce que le Parlement n'a pas à connaître des textes des projets de règlement grand-ducal, mais conséquente quand même. La Chambre des Députés semble cependant fonctionner à merveille, puisque aucune réforme comparable n'est envisagée.

La question qui se pose inévitablement est celle de l'adéquation de la solution proposée par rapport au problème à résoudre. En quoi l'augmentation à 27 de ses membres permet-elle au Conseil d'Etat de mieux remplir sa mission? Le projet de loi n'apporte pas de réponse à cette question, sinon qu'il admet implicitement que cette augmentation aboutira nécessairement et automatiquement à une accélération de l'élaboration des avis du Conseil d'Etat et à une amélioration de leur qualité. Rien n'est moins sûr.

L'organisation interne des travaux du Conseil d'Etat restant un chapitre préservé des regards indiscrets du public, la Chambre ne peut pas se prononcer définitivement sur ce point. Si le Conseil d'Etat subdivise effectivement, comme on l'entend parfois, son travail sur un certain nombre de commissions, l'augmentation du nombre des conseillers permettra

- soit d'augmenter le nombre des commissions (le nombre des membres qui composent chacune d'elles resterait alors stable), et ce serait à cause du nombre plus élevé des commissions qu'un nombre plus élevé d'avis pourrait être élaboré, ce qui permettrait d'améliorer la rapidité de travail du Conseil d'Etat,
- soit d'augmenter le nombre de conseillers par commission (le nombre des commissions resterait alors stable), ce qui permettrait de diminuer le temps de rotation des rapporteurs, donc aussi d'augmenter le nombre des dossiers traités et des avis émis.

Les deux solutions qu'une personne externe aux arcanes de l'institution peut ainsi entrevoir, présentent toutefois chacune une faille de taille: la première (augmentation du nombre des commissions) ne permettra plus au conseiller individuel de rester présent, proportionnellement, dans autant de commissions qu'actuellement, par voie de conséquence, chaque conseiller sera moins informé de ce qui se passe dans l'ensemble des commissions, sera enfermé dans un nombre de commissions moins important qu'actuellement, se spécialisera donc encore davantage qu'actuellement, et devra nécessairement augmenter le temps qu'il consacre aux dossiers à l'examen desquels il n'a pas participé en commission. La seconde (augmentation du nombre des dossiers par commission) exigera des conseillers une augmentation substantielle de leur temps passé en commissions sans pour autant diminuer le temps de travail qu'ils doivent consacrer à l'examen de ceux des dossiers qui ne sont pas passés par les commissions dont ils sont les membres.

Finalement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est à se demander pourquoi, dans le contexte du projet sous avis, la question fondamentale sur les structures du Conseil d'Etat n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi. Comme à l'époque le Conseil d'Etat était conçu comme le conseiller de la Couronne (comité de sages, comme il a été dit ci-avant) – concept qui a évidemment évolué entre-temps – on aurait par exemple pu s'interroger sur la légitimation, la désignation (le choix), l'indépendance ou encore les qualités, connaissances, expériences et autres compétences requises de ses membres.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 juillet 2005.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG