

N° 5458⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(23.12.2005)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 8 avril 2005, le Conseil d'Etat fut saisi pour avis du projet de loi sous rubrique dont le texte proprement dit était accompagné de l'exposé des motifs, du commentaire des articles ainsi que de la fiche financière prescrite en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Les 26 juillet, 23 août, 10 novembre et 12 décembre 2005, le Conseil d'Etat se vit respectivement communiquer les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de la Chambre de travail, de la Chambre de commerce ainsi que de la Chambre d'agriculture.

*

Le projet de loi en vedette n'entend pas procéder à une réforme en profondeur du Conseil d'Etat, mais se limite à proposer „un premier train de mesures“ consistant essentiellement à renforcer l'institution visée en portant le nombre de ses membres de 21 à 27 unités. En procédant de la sorte, le Gouvernement estime avoir répondu aux besoins du Conseil d'Etat „en ressources humaines indispensables pour lui permettre d'exercer sa mission dans les meilleures conditions“, comme s'exprime l'exposé des motifs. Force est de relever dans ce contexte que l'effet de cette mesure prendrait sans doute un autre relief si cet élargissement était accompagné d'une réflexion au sujet d'une solution, le cas échéant, inspirée du congé politique, qui serait de nature à favoriser l'intérêt pour le Conseil d'Etat de candidats issus du „secteur privé“, à favoriser l'équilibre de la composition de l'institution visée et à contribuer à une optimisation de son fonctionnement en facilitant et en encourageant la disponibilité de ces membres. Le Conseil d'Etat rappelle à ce propos qu'au cours des années 1993/1994 à 2004/2005 ses membres se sont réunis, en moyenne et par période de douze mois, à respectivement 23 et 218 reprises dans des séances plénières et réunions de commissions pour évacuer, toujours en moyenne et par exercice, 252 avis sur des projets ou propositions de loi ou des projets de règlement grand-ducal.

Si, sous le bénéfice de l'observation complémentaire ci-avant avancée, le Conseil d'Etat peut se résoudre à suivre le Gouvernement dans sa démarche de cantonner le „premier train de mesures“ à celles liées à son élargissement, il se doit, dans le même ordre d'idées, d'attirer l'attention sur la question du renforcement parallèle de l'institution sur le plan de l'organisation administrative et structurelle de ses services.

Les travaux du Conseil d'Etat se situent dans une perspective de continuité et sous ce rapport l'accessibilité de la „mémoire collective“ joue un rôle clé. Dans ce contexte, le recours à un bibliothécaire-documentaliste serait certainement susceptible de faciliter et d'accélérer le travail de recherche des conseillers. En outre, l'engagement d'un tel collaborateur permettrait par ricochet d'enrichir les sources documentaires accessibles au public par voie informatique.

Pour ce qui est de la carrière supérieure, le Conseil d'Etat compte actuellement, outre le secrétaire général, deux unités. Force est de reconnaître que ce nombre n'est plus en phase avec l'envergure des travaux de recherche et d'encadrement pesant sur les effectifs visés. Aussi est-il proposé de renforcer

le cadre supérieur du Conseil d'Etat par un agent pour en porter le nombre de trois à quatre, une revendication qui ne devrait pas paraître outrancière en l'occurrence. Une proposition de texte conforme se retrouve à l'article 2 nouveau de la version du projet retenue par le Conseil d'Etat.

Une autre préoccupation du Conseil d'Etat consiste à maintenir une certaine stabilité au niveau du personnel du Secrétariat.

Est-il besoin de rappeler dans ce contexte que ses effectifs se réduisent actuellement en tout et pour tout à huit personnes à tâche complète et une personne à tâche partielle, et ne peuvent donc guère être taxés d'être pléthoriques. Dans une telle constellation, une rotation excessive au niveau des cadres risque de s'avérer lourde de conséquences, surtout dans l'optique d'une gestion efficace de la „mémoire collective“ de l'Institution. Or, en l'état actuel de la législation, la fidélisation du personnel est loin d'être facilitée. Face aux contraintes de formation continue et de disponibilité alourdie pesant sur le personnel, les attraits d'une carrière au Conseil d'Etat ne sont certainement pas évidents. De par leurs connaissances et expérience en matière juridique, les agents de la carrière supérieure et moyenne font l'objet de réelles sollicitudes dans le cadre du recrutement interne. Dans les conditions données, il ne devrait guère surprendre que dans le passé le Conseil d'Etat n'ait pas toujours réussi à retenir des éléments méritants attirés par des offres d'emploi extérieures.

Pour relever ce défi et remédier à une situation à moyen terme assez inconfortable et précaire, le Conseil d'Etat propose d'instituer au profit des carrières supérieure et moyenne à son service une prime de formation, par analogie à la pratique en vigueur auprès des administrations fiscales.

Dans l'optique du Conseil d'Etat, l'augmentation du nombre des conseillers d'Etat préconisée par le Gouvernement devrait en effet aller de pair avec un renforcement concomitant des structures administratives visées. La proposition de texte ci-après reflète ce double objectif.

*

Du point de vue structurel, le projet de loi sous revue est à réagencer comme suit.

Les modifications proposées par les auteurs du projet en rapport avec les articles 4 et 7 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat sont à identifier respectivement comme points 1° et 2° de l'article 1er auxquels il y aura lieu d'ajouter les points 3° à 5° traduisant les propositions de réforme complémentaires dont question ci-avant. L'article 2 nouveau comportera une mesure d'exécution de la disposition prévue sous le point 3° de l'article 1er et doit être vu dans le contexte de la loi budgétaire.

*

EXAMEN – COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

1) Le point 1° dudit article a trait à l'article 4, alinéa 1 de la loi de 1996.

Toutes proportions gardées, le minimum des juristes membres du Conseil d'Etat est à fixer à *quatorze*, comme le prévoit la version proposée en annexe du présent avis.

2) La modification de l'article 7, alinéas 1 à 3 de la loi de 1996 est à identifier comme point 2° de l'article 1er du projet.

Elle découle de la mesure reprise sous le point 1° et ne commande pas d'observations supplémentaires de la part du Conseil d'Etat.

3) Le point 3° nouveau concerne l'article 22, alinéa 2 qu'il y a lieu de compléter en vue de permettre le renforcement de la carrière moyenne de l'administration du Conseil d'Etat par un *bibliothécaire-documentaliste*. Le recrutement de cet agent contribuera à une optimisation de la gestion des archives et de la documentation, en facilitera l'accès aux conseillers et enrichira la source documentaire à la disposition du public.

La proposition de texte afférente est inspirée de l'article 10, paragraphe 2, lettre c) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Aussi convient-il de compléter l'article 1er du projet de loi sous examen par un point 3° de la teneur suivante:

„3° A l'article 22, alinéa 2, le point 2 est modifié comme suit:

„2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- a) – un inspecteur principal premier en rang, inspecteur principal ou inspecteur
 - des chefs de bureau
 - des chefs de bureau adjoints
 - des rédacteurs principaux
 - des rédacteurs
- b) – des bibliothécaires-documentalistes“.

- 4) Le point 4° nouveau tend à modifier l'article 25 de la loi de 1996 dans le sillage de la proposition ci-dessus énoncée sous le point 3°.

Il en découle que sont applicables au bibliothécaire-documentaliste du Conseil d'Etat les dispositions correspondantes régissant la carrière de ses homologues employés dans le secteur de l'enseignement. Dans ce contexte, il peut être renvoyé à l'article 6 de la loi du 22 juin 1989 portant modification de la loi modifiée du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement, titre VI: de l'enseignement secondaire.

Il y a partant lieu d'ajouter à l'article 1er du projet de loi sous avis un point 4° libellé comme suit:

„4° L'article 25 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 25.**– Les candidats aux fonctions des carrières moyenne et inférieure doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 26 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale et, pour ce qui est des candidats à la fonction de bibliothécaire-documentaliste, à celles analogues auprès des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique.“

- 5) Le point 5° nouveau a pour objet l'introduction d'une prime de formation au profit des carrières supérieure et moyenne du Conseil d'Etat, à l'instar de la solution en vigueur auprès des administrations fiscales conformément à l'article 14 de la loi (modifiée) du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects et à son règlement d'exécution du 16 janvier 1992.

Dans cette optique, il y a lieu d'insérer au projet de loi un point 5° nouveau introduisant dans la loi de 1996 un nouvel article 27bis et disposant que:

„5° Un nouvel article 27bis est inséré, libellé comme suit:

„**Art. 27bis.**– Une prime de formation, non pensionnable, peut être allouée par décision du Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur proposition du Conseil d'Etat, au secrétaire général et aux fonctionnaires des carrières figurant sub 1) et 2) de l'alinéa 2 de l'article 22. Cette prime est liquidée mensuellement, ensemble avec le traitement. Elle peut être retirée à tout moment dans les formes prévues pour son allocation.

Le montant de la prime de formation, dont la valeur des points indiciaires correspond à celle fixée par l'article 1er, alinéa 1, point B de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, est fixé comme suit:

1. Dans la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement, y compris le secrétaire général:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires après 3 années de grade;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 30 points indiciaires après 12 années de service.
2. Dans la carrière moyenne de l'administration:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires à la réussite à l'examen de promotion;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 15 points indiciaires après 12 années de service et à condition d'avoir réussi à l'examen de promotion;
 - d) dernière majoration de la prime de 15 points à la nomination à un emploi à responsabilité particulière conformément à l'article 22, VII, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La prime de formation est réduite proportionnellement pour les fonctionnaires occupés à temps partiel. Le montant total du traitement barémique et de la prime ne peut pas dépasser le traitement barémique du grade S1.

Si un fonctionnaire quitte le Secrétariat avant sa mise à la retraite, le remboursement total ou partiel de la prime touchée peut être demandé.“ “

Article 2

Afin de pouvoir envisager l'engagement dans les meilleurs délais d'un fonctionnaire de la carrière supérieure et d'un bibliothécaire-documentaliste, il y a lieu de procéder par analogie à l'article 32 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat en complétant le projet de loi sous examen par un nouvel article 2 prévoyant que:

„Art. 2.– Par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services et administrations de l'Etat, le Conseil d'Etat est autorisé à procéder, sans autre procédure, à l'engagement d'un fonctionnaire de la carrière supérieure et d'un bibliothécaire-documentaliste.“

En conclusion des développements qui précèdent et tout en réservant sa position quant à la réforme en profondeur annoncée par le Gouvernement, le Conseil d'Etat propose de voter le projet de loi sous avis, dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LE CONSEIL D'ETAT

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

Art. 1er.– La loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat est modifiée comme suit:

1° L'article 4, alinéa 1 est remplacé par le texte suivant:

„Le Conseil d'Etat est composé de vingt-sept conseillers, dont quatorze au moins sont détenteurs du diplôme de docteur en droit délivré par un jury luxembourgeois ou titulaires d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit homologué et transcrit conformément à la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur.“

2° A l'article 7, les alinéas 1 à 3 sont remplacés comme suit:

„En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc procède à la nomination directe de neuf membres.

Neuf membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de treize candidats présentée par la Chambre des députés.

Neuf membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de treize candidats présentée par le Conseil d'Etat, composée selon les prescriptions des alinéas qui précèdent.“

3° A l'article 22, alinéa 2, le point 2 est modifié comme suit:

„2) Dans la carrière moyenne de l'administration:

- a) – un inspecteur principal premier en rang, inspecteur principal ou inspecteur
 - des chefs de bureau
 - des chefs de bureau adjoints
 - des rédacteurs principaux
 - des rédacteurs
- b) – des bibliothécaires-documentalistes“.

4° L'article 25 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 25.– Les candidats aux fonctions des carrières moyenne et inférieure doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 26 ci-après, les mêmes conditions

que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale et, pour ce qui est des candidats à la fonction de bibliothécaire-documentaliste, à celles analogues auprès des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique.“

5° Un nouvel article *27bis* est inséré, libellé comme suit:

„**Art. 27bis.**– Une prime de formation, non pensionnable, peut être allouée par décision du Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur proposition du Conseil d'Etat, au secrétaire général et aux fonctionnaires des carrières figurant sub 1) et 2) de l'alinéa 2 de l'article 22. Cette prime est liquidée mensuellement, ensemble avec le traitement. Elle peut être retirée à tout moment dans les formes prévues pour son allocation.

Le montant de la prime de formation, dont la valeur des points indiciaires correspond à celle fixée par l'article 1er, alinéa 1, point B de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, est fixé comme suit:

1. Dans la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement, y compris le secrétaire général:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires après 3 années de grade;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 30 points indiciaires après 12 années de service.
2. Dans la carrière moyenne de l'administration:
 - a) 15 points indiciaires à la date de la nomination définitive;
 - b) majoration de la prime de 15 points indiciaires à la réussite à l'examen de promotion;
 - c) nouvelle majoration de la prime de 15 points indiciaires après 12 années de service et à condition d'avoir réussi à l'examen de promotion;
 - d) dernière majoration de la prime de 15 points à la nomination à un emploi à responsabilité particulière conformément à l'article 22, VII, de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La prime de formation est réduite proportionnellement pour les fonctionnaires occupés à temps partiel. Le montant total du traitement barémique et de la prime ne peut pas dépasser le traitement barémique du grade S1.

Si un fonctionnaire quitte le Secrétariat avant sa mise à la retraite, le remboursement total ou partiel de la prime touchée peut être demandé.“

Art. 2.– Par dérogation aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services et administrations de l'Etat, le Conseil d'Etat est autorisé à procéder, sans autre procédure, à l'engagement d'un fonctionnaire de la carrière supérieure et d'un bibliothécaire-documentaliste.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 décembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

