

Projet de règlement grand-ducal
relatif au fonctionnement interne du Conseil des archives

Avis du Conseil d'État

(22 janvier 2019)

Par dépêche du 10 août 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Culture.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 29 novembre et 13 décembre 2018.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet tire sa base légale de l'article 22, paragraphes 2 et 3, de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage qui prévoit notamment que « [l]e président du Conseil des archives est désigné parmi ses membres par le ministre. Le secrétariat du Conseil est assuré par les Archives nationales. Le fonctionnement interne du Conseil des archives est fixé par règlement grand-ducal. ».

Dans son avis du 21 juillet 2016 concernant le projet de loi sur l'archivage (doc. parl. 6913⁶), le Conseil d'État avait relevé ce qui suit à propos de la base légale susmentionnée :

« Enfin, le paragraphe 3 relègue la définition du fonctionnement interne du Conseil des archives à un règlement grand-ducal. Si les grandes lignes du fonctionnement du Conseil des archives peuvent effectivement être fixées par voie de règlement grand-ducal, le fonctionnement de détail en interne du même Conseil devrait pouvoir être fixé dans un règlement d'ordre intérieur. »

À l'époque, le Conseil d'État n'avait pas été suivi dans ses observations, de sorte que le projet de règlement grand-ducal sous revue se trouve surchargé d'une multitude de détails concernant le fonctionnement du Conseil des archives, détails qu'il aurait été préférable, dans l'intérêt d'une gouvernance flexible de l'organe en question, de faire figurer dans un règlement d'ordre intérieur.

Le Conseil d'État rappelle encore que, dans son troisième avis complémentaire du 12 juin 2018¹, il avait réitéré ses réserves concernant

¹ Avis du Conseil d'État du 12 juin 2018 relatif au projet de loi sur l'archivage et portant modification 1° de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État ; 2° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 3° du décret modifié du 18 juin 1811 contenant règlement pour l'administration de

l'impartialité du Conseil des archives en commentant le texte de l'article 22, paragraphe 3, tel que reformulé par voie d'amendement, dans les termes suivants :

« La reformulation du paragraphe 3 est destinée à apporter une réponse aux interrogations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 20 février 2018 concernant l'impartialité du Conseil des archives dans le domaine sous revue lorsqu'il est appelé à préparer une décision du directeur des Archives nationales alors que ce dernier présidera le Conseil des archives. Prévoir que le Conseil des archives ne sera plus d'office présidé par le directeur des Archives nationales et que le président sera désigné par le ministre parmi les membres du Conseil des archives constitue tout au plus une réponse partielle aux préoccupations du Conseil d'État. Il aurait fallu prévoir que le directeur des Archives nationales ne participe pas aux réunions lors desquelles le Conseil des archives nationales prépare son avis. Une disposition allant dans ce sens pourrait être insérée au règlement grand-ducal qui fixera le fonctionnement interne du Conseil des archives. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations et critiques concernant l'amendement 6. »

D'après le commentaire de l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis, il n'a pas été tenu compte des observations du Conseil d'État. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal argumentent que « [l']impartialité du Conseil des archives est en effet garantie par le fait que le directeur des Archives nationales n'est plus d'office nommé comme président du Conseil, mais est un membre comme tous les autres avec un vote, tandis que la voix du président est prépondérante en cas d'égalité des voix ».

Cette façon de procéder n'est évidemment pas de nature à répondre aux réserves du Conseil d'État dans la mesure où le directeur des Archives nationales participera à l'élaboration des avis du Conseil des archives concernant précisément les décisions à prendre par le directeur.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit le mode de convocation des réunions du Conseil des archives. Le Conseil d'État ne voit pas l'intérêt de la distinction que les auteurs du projet de règlement grand-ducal font, sans d'ailleurs la justifier, entre séances ordinaires qui sont fixées par le président du Conseil des archives et séances extraordinaires qui sont convoquées à l'initiative du ministre ou d'au moins deux membres. De même, il ne semble pas nécessaire au Conseil d'État de prévoir expressément une réunion en séance ordinaire « pendant laquelle est remis le rapport prévu par l'article 10 de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage ». L'article 10 en question prévoit que le directeur des Archives nationales prépare annuellement un rapport au ministre sur les constats faits durant l'année écoulée sur la gestion, la conservation, la sécurité, le versement et la communication au public des archives publiques par les différents producteurs ou détenteurs d'archives

publiques. L'article précise encore que le directeur des Archives nationales consulte le Conseil des archives avant de dresser son rapport.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 fixe les modalités de convocation des réunions du Conseil des archives. Ici encore, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de faire intervenir, le cas échéant, le ministre dans la fixation de l'ordre du jour.

Pour le surplus, la disposition sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

L'article sous revue prévoit les modalités selon lesquelles des points non prévus à l'ordre du jour peuvent être évoqués lors de la réunion du Conseil des archives. Le Conseil d'État estime que cette procédure est excessivement rigide et suggère d'écrire que :

« Sur proposition d'une majorité des membres présents, l'ordre du jour peut être complété en début de séance. »

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue envisage l'hypothèse où le quorum, défini à l'article 5, nécessaire pour que le Conseil des archives puisse délibérer valablement n'est pas atteint. Le Conseil d'État suggère de prévoir un délai dans lequel la seconde convocation du Conseil des archives sera faite.

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous avis prévoit qu'en cas d'empêchement du président, ce dernier est remplacé par le membre ayant la plus grande ancienneté, et en cas d'égalité d'ancienneté, par le membre le plus âgé.

Selon le Conseil d'État, la désignation du membre appelé à remplacer le président ne peut pas se faire selon le critère de l'âge des membres, sachant qu'une telle manière de procéder est contraire au principe de non-discrimination consacré par l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que par le Protocole 12 à la même convention. Une solution consiste à reprendre le mécanisme du tirage au sort, à l'instar du choix opéré par la loi électorale modifiée du 18 février 2003².

² Voir, à titre d'exemple, l'article 131 de la loi électorale du 18 février 2003.

Article 9

L'article 9 se réfère aux avis et aux décisions du Conseil des archives. Le Conseil d'État note que la loi précitée du 17 août 2018, ne confère pas de pouvoir décisionnel au Conseil des archives. En effet, ce dernier se limite à formuler des avis et des propositions. Par ailleurs, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de se référer, pour le calcul de la majorité, aux membres présents, conformément à l'article 5. Le texte est à reformuler dans cette perspective.

Article 10

Le Conseil d'État suggère de reformuler la première phrase et de préciser notamment que la décision de procéder par la voie de la procédure écrite appartient au président :

« S'il y a urgence et que le Conseil des archives est dans l'impossibilité de se réunir dans les délais requis, le président peut décider de recourir à la procédure écrite. »

Article 11

Sans observation.

Article 12

L'article 12 prévoit, entre autres, que le Conseil des archives peut inviter des experts qui assisteront avec voix consultative aux travaux du même Conseil. Le Conseil d'État rappelle que l'article 22 de la loi précitée du 17 août 2018 permet au Conseil des archives de recourir aux services d'experts. Ce principe ne doit dès lors pas être rappelé en l'occurrence. Nul besoin également de préciser que ces experts assistent aux réunions du Conseil des archives avec une voix consultative, ce qui est dans la nature même des travaux couverts par des experts externes à un organisme. Seuls participeront aux votes dont il est question à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal les membres du Conseil des archives nommés par arrêté grand-ducal. La première phrase de l'article 12 peut dès lors être supprimée.

Article 13

La disposition sous avis tire sa base légale de l'article 22, paragraphe 2, alinéa 2, qui prévoit que « [l]e Conseil des archives peut recourir aux services d'experts. Les membres, les experts et le secrétaire ont droit à un jeton de présence dont le montant est fixé par règlement grand-ducal. ». Le montant des jetons de présence est fixé à vingt-cinq euros pour chaque participation à une réunion pour tous les membres du Conseil des archives, y compris le président.

Le Conseil d'État note que le libellé de la disposition sous avis laisse planer un doute sur les intentions des auteurs du texte quant aux réunions qui donneront droit à l'allocation des jetons de présence. Une interprétation stricte de la disposition sous revue pourrait ainsi avoir pour effet de limiter l'allocation du jeton de présence aux seules réunions du Conseil des archives, à l'exclusion des réunions des commissions spécialisées visées à l'article 12.

Pour ce qui concerne le montant des jetons de présence, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 53.060 du 27 novembre 2018 concernant le projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités revenant aux membres de la Commission d'accès aux documents, avis dans lequel il avait critiqué la forte disparité qui prévaut en matière de fixation des taux des indemnités pour services extraordinaires.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Articles 14 et 15

Les articles 14 et 15 ne donnent pas lieu à des observations quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il convient d'insérer la date de la loi relative à l'archivage aux endroits pertinents en écrivant : « loi du 17 août 2018 relative à l'archivage ».

Il convient d'écrire « président » avec une lettre initiale minuscule.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Suscription

Dans un souci de lisibilité, il est indiqué d'insérer une ligne entre la suscription et le préambule.

Préambule

Au deuxième visa, il convient d'écrire « Chambre de commerce » avec une lettre « c » minuscule.

Au troisième visa, il y a lieu d'écrire « Chambre des métiers » avec une lettre « m » minuscule.

Les visas relatifs aux avis des chambres professionnelles sont à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Par ailleurs, il y a lieu de faire usage de la formule :

« Sur le rapport de Notre Ministre de la Culture et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

Il est indiqué d'écrire « **Art. 1^{er}.** », en mettant les lettres « er » en exposant.

Il convient d'écrire « Conseil des archives » avec une lettre « c » majuscule. Il est encore suggéré d'écrire « au jour et à l'heure fixés ».

Quant à la désignation d'un membre du Gouvernement, elle se fait de préférence de la manière suivante : « du ministre ayant la Culture dans ses attributions », et non pas « du ministre, ayant dans ses attributions la Culture ».

Finalement, il convient de reformuler la forme abrégée du ministre ayant la Culture dans ses attributions comme suit :

« [...] du ministre ayant la Culture dans ses attributions, ci-après « ministre », [...] ».

Article 3

Il y a lieu d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule conformément à l'observation formulée à l'endroit de l'article 1^{er} ci-avant et d'écrire le nombre « cinq » en toutes lettres.

Article 9

Il est proposé de reformuler la deuxième phrase comme suit :

« En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante. »

Article 15

La formule exécutoire s'énonce traditionnellement comme suit :

« Notre ministre de la Culture est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 22 janvier 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes