

**Projet de loi**

**modifiant la loi du 22 mai 2009 relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale**

---

**Avis du Conseil d'État**

(12 octobre 2021)

Par dépêche du 21 janvier 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par lui-même.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte coordonné de la loi du 22 mai 2009 relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale que le projet de loi sous revue vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 9 mars 2021.

L'avis de la Chambre des salariés, demandé selon la lettre de saisine, n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous rubrique entend modifier la loi du 22 mai 2009 relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale, et plus particulièrement les dispositions relatives à l'administration et à la gestion de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et de la Loterie Nationale, ci-après l'« Œuvre », et ceci au vu de l'évolution des missions de l'Œuvre, mais également pour tenir compte des lignes directrices pour la création d'établissements publics arrêtées par décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017. Le projet de loi instaure ainsi, à côté du conseil d'administration, un organe de direction chargé de la gestion journalière de l'Œuvre.

**Examen des articles**

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

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi modifie l'article 4 de la loi précitée du 22 mai 2009 qui définit les modalités de fonctionnement du conseil d'administration de l'Œuvre. Il adapte les missions du conseil

d'administration à la nouvelle configuration des organes de direction de l'Œuvre.

Au point 1°, les auteurs du projet de loi prévoient de remplacer le paragraphe 3, point 4, qui énumère, parmi les compétences dévolues au conseil d'administration, celle d'engager et de congédier le personnel de l'Œuvre. L'engagement et le licenciement du personnel relèveront en effet à l'avenir des attributions de la direction, qui est introduite à travers le nouvel article 4*bis*. La compétence du conseil d'administration portera désormais sur la fixation de la grille des emplois, de leur classification et du niveau de rémunération du personnel. Le Conseil d'État note au passage que cette dernière compétence ne figure pas, à l'heure actuelle, parmi les compétences du conseil d'administration qui sont expressément énumérées par la loi, mais fait par contre partie des compétences dont l'exercice par le conseil d'administration tombe dans le champ de la tutelle du ministre compétent (article 5 de la loi précitée du 22 mai 2009).

Au point 2°, les auteurs du projet de loi proposent d'ajouter, au titre des compétences du conseil d'administration, un nouveau point 5 ayant trait à l'engagement et au licenciement des directeurs ainsi qu'au contrôle des actes et de la gestion.

En ce qui concerne l'engagement et le licenciement du ou des directeurs, le Conseil d'État constate qu'il s'agit là d'une attribution qui est normalement confiée au conseil d'administration par les lois organisant les cadres d'un établissement public. Le Conseil d'État note cependant qu'en vertu des lignes directrices pour la création d'établissements publics du 10 février 2017 précitées, l'engagement et le licenciement des directeurs tombent dans le champ de la tutelle exercée par le ministre compétent pour l'établissement public. En principe, les lois créant des établissements publics s'en tiennent d'ailleurs, sur ce point, aux directives figurant dans la décision précitée du Gouvernement en conseil. Il y aurait dès lors lieu de compléter sur ce point l'article 5 de la loi précitée du 22 mai 2009.

Pour ce qui est de la compétence qui est attribuée au conseil d'administration en vue de « contrôler les actes et la gestion », le Conseil d'État relève tout d'abord que celle-ci ne figure pas, de manière générale, dans l'énumération par la loi des compétences du conseil d'administration. Le Conseil d'État suppose que les auteurs du projet de loi visent en l'occurrence les actes posés par les directeurs et leur gestion (article 4*bis* du projet de loi). Certaines lois organisant des établissements publics précisent toutefois que « Le conseil d'administration définit la politique générale de [l'établissement] et en contrôle la gestion »<sup>1</sup>. D'autres lois prévoient encore que « [Le directeur] répond de sa gestion devant le conseil d'administration »<sup>2</sup>. Dans la plupart des cas, la mission de contrôle du conseil d'administration de la gestion de l'établissement public s'effectue à travers l'approbation du rapport de gestion ou du rapport d'activités<sup>3</sup> ou encore à

---

<sup>1</sup> Voir la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers. Voir aussi la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications : « Art. 6. Le conseil définit la politique générale de l'entreprise et il contrôle la gestion du directeur général. ».

<sup>2</sup> Loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg ; loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg ; loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement ».

<sup>3</sup> Voir dans ce sens : Loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

travers l'approbation des comptes et du budget. En tout état de cause, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de se rapprocher, pour la rédaction de la disposition sous avis, de la formulation de l'article *4bis* et de préciser qu'il s'agit en l'occurrence « de contrôler l'exécution des décisions du conseil d'administration et la gestion courante de l'Œuvre » étant donné que ce sont précisément ces actes et cette gestion que les auteurs ont entendu viser.

Les auteurs du projet de loi procèdent ensuite à travers le point 3° à une renumérotation des points que comporte l'article 4, paragraphe 3. Le Conseil d'État rappelle que les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif bis, ter, etc., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant in fine du dispositif ou d'un article. Le Conseil d'État suggère dès lors de maintenir la numérotation actuelle et d'insérer l'attribution qui vient s'ajouter à la liste sous un nouveau point *5bis* ou 10.

Le point 4° modifie le point 5 du paragraphe 3 qui prévoit qu'il appartient au conseil d'administration d'arrêter un règlement d'ordre intérieur. La référence dans ce contexte aux attributions du personnel que le règlement d'ordre intérieur détermine à l'heure actuelle est remplacée par une référence aux attributions et au mode de fonctionnement de la direction au motif que la compétence de fixer les attributions du personnel sera à l'avenir assurée par la direction nouvellement instituée à travers l'article *4bis*.

Dans les lignes directrices précitées du 10 février 2017, il est précisé au sujet du règlement d'ordre intérieur ce qui suit :

« Un règlement interne, dont un modèle-type est annexé, pourra préciser les modalités de fonctionnement des conseils d'administration. Ledit modèle-type propose une trame de règles minimales qui pourront être précisées et adaptées au fonctionnement de chaque établissement public. »

Dans la plupart des cas, le règlement d'ordre intérieur a effectivement pour seul objet de déterminer le fonctionnement du conseil d'administration<sup>4</sup>. Certaines lois organisant des établissements publics traitent toutefois également, dans le cadre du règlement d'ordre intérieur, de l'organe de direction<sup>5</sup>, ce qui, d'après le Conseil d'État, n'est pas dénué d'une certaine

---

<sup>4</sup> Article 5 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé « Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster » ;

Article 8 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées; 2) Centres de gériatrie ;

Article 5 de la loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel ;

Article 17 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours ;

Article 5 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest.

<sup>5</sup> Article 9 de la loi du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg ;

Article 19 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;

Article 12 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier.

logique. Il marque dès lors son accord avec le texte tel qu'il est proposé par les auteurs du projet de loi.

Le point 5° vise, quant à lui, à abroger le paragraphe 4 de l'article 4 de la loi précitée du 22 mai 2009 qui prévoyait la possibilité pour le conseil d'administration de nommer en son sein un bureau exécutif auquel il déléguerait la gestion courante de l'établissement public. La disposition en question devient sans objet du fait de l'instauration d'un organe de direction chargé de la gestion courante de l'Œuvre.

### Article 2

L'article 2 du projet de loi introduit un nouvel article *4bis* dans la loi précitée du 22 mai 2009, article *4bis* qui instaure une direction composée de deux directeurs, l'un chargé des missions philanthropiques, l'autre de la Loterie Nationale.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi sous revue prévoit ainsi deux directeurs affectés à des activités différentes. Contrairement à la structure habituelle d'un organe de direction composé de plusieurs directeurs, l'organe de direction prévu par la disposition sous revue ne comprend pas de directeur général, mais bien deux directeurs travaillant sur un pied d'égalité. Cette structuration reflète les deux principales missions qui sont celles de l'Œuvre, à savoir la poursuite de missions philanthropiques et l'organisation et la gestion de la Loterie Nationale. Le Conseil d'État donne toutefois à considérer que le choix fait par les auteurs du projet de loi risque de susciter des conflits de compétence en relation avec d'éventuelles questions pouvant relever de la compétence des deux directeurs. Il peut toutefois, en l'espèce, s'accommoder de ce modèle dans la mesure où il s'agit d'un établissement public disposant d'un conseil d'administration qui organise le mode de fonctionnement de la direction. Le personnel est en outre engagé sous le régime de droit privé.

Conformément aux lignes directrices précitées, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de compléter l'article *4bis* par une disposition libellée comme suit :

« Les directeurs assistent aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. »

Une telle disposition qui figure dans bon nombre d'autres lois organisant des établissements publics fait en effet défaut.

### Article 3

L'article sous revue a pour objet de mettre à jour la référence à la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises étant donné que la loi en question a été remplacée par la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Le Conseil d'État donne à considérer que les références sont dynamiques, c'est-à-dire modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte. La modification prévue par l'article sous examen est dès lors superfétatoire et pourrait être omise.

## Observations d'ordre légistique

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

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à un même paragraphe d'un article sous un seul numéro et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>**. L'article 4 [...] :

- 1° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :
  - a) Le point 4 est remplacé par [...] ;
  - b) Au point 5, les mots [...] ;
  - c) Il est inséré un nouveau point [...] ;
- 2° Le paragraphe 4 est abrogé. »

Plutôt que de procéder à une renumérotation des points à l'article 1<sup>er</sup>, point 3°, le Conseil d'État suggère en outre aux auteurs de maintenir la numérotation actuelle et d'insérer la disposition prévue au point 2° à la suite du dernier point sous un nouveau point 10. Il rappelle que les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts.

Toujours en ce qui concerne le changement de numérotation prévu à l'article 1<sup>er</sup>, point 3°, il convient de relever qu'en cas de maintien de la disposition en question le changement à opérer ne concerne pas uniquement le point 5 mais l'ensemble des points 5 à 9. Au point 4°, il conviendra par ailleurs d'écrire « Au point 5 ancien, devenu le point 6, les mots [...] ».

### Article 2

À la phrase liminaire, les termes « « Art. 4*bis*. Direction » » sont à remplacer par les termes « 4*bis* ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 octobre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz