

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg

Avis du Conseil d'État

(7 mai 2019)

Par dépêche du 12 février 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée par le projet de loi sous avis, à savoir la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg.

Le Conseil d'État regrette que le texte coordonné ne soit pas conforme à la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'améliorer la gouvernance du Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, ci-après « Fonds », à travers une adaptation des structures de gestion à l'évolution du volume de travail. Dans cette perspective, les modifications qui sont proposées à l'endroit de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg comportent l'introduction d'un poste de directeur à plein temps ainsi qu'une augmentation du nombre des membres du conseil d'administration du Fonds.

Le Conseil d'État constate qu'*a priori* la gouvernance du Fonds n'est appelée à changer que de façon marginale. Le nouveau directeur sera en effet cantonné à un rôle d'exécution et à la gestion journalière du Fonds. Le président du conseil d'administration, qui par ailleurs présidera également le nouveau Bureau, Bureau qui remplacera l'actuel comité exécutif et qui sera « chargé d'organiser, de suivre et de contrôler les travaux, de proposer l'ordre du jour pour les réunions du conseil d'administration et d'accompagner la gestion journalière des travaux de l'Établissement », restera la pièce maîtresse du dispositif de gouvernance.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue a pour objet d'adapter le texte de l'article 36 de la loi précitée du 7 août 1961 en remplaçant les termes « ministre des travaux publics » par les termes « ministre ayant les [T]ravaux publics dans ses attributions ».

Le Conseil d'État renvoie à ses observations d'ordre légistique.

Article 2

L'article 2 augmente le nombre d'administrateurs de sept à neuf et cela pour permettre de disposer à ce niveau d'un plus large éventail d'expertise et de qualifications. Le commentaire des articles ne fournit pas d'autres explications concernant les qualifications nécessaires pour la gestion du Fonds, les qualifications des membres actuels du conseil d'administration ou encore les qualifications manquantes pour le moment, de sorte que le Conseil d'État s'abstient d'apprécier la pertinence de la mesure.

Article 3

L'article sous revue vise à ajouter « l'engagement d'un directeur » aux points devant faire l'objet d'une décision de la part du conseil d'administration. Il modifie dans cette perspective l'article 39, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 7 août 1961.

Le Conseil d'État observe que le directeur n'est pas institué à proprement parler comme un organe du Fonds, mais introduit dans la loi précitée du 7 août 1961 à travers son engagement par le conseil d'administration. Le Conseil d'État y voit un premier signe, qui est d'ailleurs confirmé dans la suite de la lecture du texte, d'une volonté de cantonner le directeur à un rôle subordonné d'exécution.

Le Conseil d'État note encore que la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest précise en son article 6, paragraphe 1^{er}, lettre a), que le conseil d'administration est non seulement compétent pour prendre une décision relative à l'engagement du directeur, mais également pour prendre une décision relative à son licenciement. Cette précision figure d'ailleurs également dans la décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics¹ ainsi que dans d'autres lois portant création d'établissements publics². Par conséquent, il est recommandé aux auteurs du projet de loi de compléter la disposition sur ce point.

¹ Décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics, p. 5.

² Voir notamment la loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé Centre de Musiques Amplifiées, la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall ou encore la loi du 16 décembre 2011 portant réorganisation de l'établissement public nommé Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte et de la Fondation Henri Pensis.

Article 4

L'article 4 ajoute un nouveau tiret à l'article 39, paragraphe 1^{er}, lettre b), de la loi précitée du 7 août 1961 pour conférer au conseil d'administration la mission de définir les attributions du directeur.

La disposition est toutefois rédigée de façon à ajouter, comme cela résulte d'ailleurs du texte coordonné qui est joint au projet de loi, un alinéa à part à la future loi. Il y est par ailleurs précisé que le directeur assiste avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration, disposition qui n'a pas sa place dans un article qui énumère les attributions du conseil d'administration. Enfin, le Conseil d'État en est à se demander si le texte sous revue, en ce qu'il charge le conseil d'administration de définir les attributions du directeur, est compatible avec le nouveau libellé qui sera donné, à travers l'article 6 du projet de loi, à l'article 40 de la loi précitée du 7 août 1961. D'après les termes de cette dernière disposition, ce sera en fait la loi qui définira le périmètre des attributions du nouveau directeur en prévoyant qu'il gère le Fonds et qu'il est chargé de sa gestion journalière. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir ci-après à ce texte lors de son examen de l'article 6 du projet de loi.

L'ensemble du texte est dès lors à revoir.

Article 5

À travers l'article 5, les auteurs du projet de loi procèdent à une reformulation du paragraphe 4 de l'article 39 de la loi précitée du 7 août 1961. Aux termes de la disposition proposée, l'actuel comité exécutif de trois membres sera remplacé par un Bureau composé de quatre membres du conseil d'administration. Il sera notamment chargé d'organiser, de suivre et de contrôler les travaux et « d'accompagner la gestion journalière des travaux de l'Établissement ». Tout comme l'actuel comité exécutif, le Bureau sera présidé par le président du conseil d'administration. Enfin, le nouveau directeur assistera le Bureau.

Le texte proposé constitue la copie conforme de l'article 7 de la loi précitée du 25 juillet 2002. L'article 7 précité résulte, du moins pour ce qui est de ses deux premiers alinéas, d'une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis du 16 avril 2002 concernant le projet de loi - portant création d'un fonds pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest et - autorisant le Gouvernement à acquérir les immeubles nécessaires à l'accomplissement de cette mission³.

Le texte sous avis opère un glissement au niveau de la gestion journalière du Fonds en ce que le nouveau Bureau ne sera plus, contrairement à l'actuel comité exécutif, chargé de la gestion journalière du Fonds, mais se limitera à « accompagner » cette gestion.

Afin de lever toute ambiguïté concernant la composition du Bureau et le nombre de ses membres, le Conseil d'État estime qu'il convient de préciser le texte sur ce point. Il n'est en effet pas clair si le président du conseil d'administration doit être compté parmi les quatre membres du conseil d'administration désignés par le Gouvernement en conseil et visés à l'alinéa 2 ou s'il est désigné d'office à travers la loi et vient s'ajouter aux quatre

³ Doc.parl. n° 4899¹, pp. 9 et 10.

membres mentionnés à l’alinéa 2, auquel cas le nombre total des membres du Bureau serait de cinq.

En ce qui concerne l’alinéa 3, il confirme le rôle prédominant du président du conseil d’administration dans la gouvernance du Fonds en lui réservant la présidence du Bureau.

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

Article 6

L’article sous examen a pour objet de remplacer l’article 40 de la loi précitée du 7 août 1961 en vue de préciser que le directeur est chargé de la gestion journalière du Fonds. L’article 40 en question a été inséré dans la loi précitée du 7 août 1961 par la loi du 8 juin 2004 modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d’un fonds d’urbanisation et d’aménagement du plateau de Kirchberg.

Dans sa version actuelle, l’article 40 se limite à définir le régime auquel est soumis le personnel du Fonds.

Le Conseil d’État note que l’article 6 du projet de loi donne au directeur la mission de gérer le Fonds et le charge de la gestion journalière, disposition qui est ici encore mal placée dans l’agencement général de la loi, vu qu’elle est accolée à une disposition sur le régime auquel est soumis le personnel du Fonds, régime qui est un régime de droit privé. Ensuite, et à l’heure actuelle, le Fonds est assisté par le personnel. Le texte, tel qu’il est désormais proposé, admet deux interprétations, le personnel pouvant être appelé à assister soit le Fonds soit le nouveau directeur. Dans ce contexte, le Conseil d’État se doit d’attirer l’attention des auteurs du texte sur une lacune dans le dispositif en place, vu que la loi précitée du 7 août 1961 ne définit pas un chef hiérarchique pour le personnel du Fonds. Le texte est dès lors peu clair et le projet de loi sous revue ne résout pas le problème du rattachement hiérarchique du personnel du Fonds. Enfin, le Conseil d’État ne trouve pas très logique de charger le directeur de la gestion et de limiter, dans la foulée, cette gestion à la gestion journalière.

Face à ces multiples déficiences du texte proposé, le Conseil d’État propose de reformuler les dispositions ayant trait au directeur et de rassembler l’ensemble du dispositif afférent dans un article unique. Le Conseil d’État renvoie, dans ce contexte, à un certain nombre de lois portant création d’établissements publics qui valorisent la fonction de directeur et les missions et devoirs qui se rattachent à cette fonction⁴ en lui consacrant une disposition spécifique. Cette disposition pourrait se lire comme suit :

« La gestion journalière du Fonds est assurée par un directeur dont les attributions sont définies dans le détail par le conseil d’administration.

Le directeur est chargé d’exécuter les décisions du conseil d’administration. Il répond de sa gestion devant le conseil d’administration.

⁴ Il est notamment renvoyé à l’article 9 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l’établissement public nommé Fonds du Logement ou encore à l’article 9 de la loi du 3 décembre 2014 ayant pour objet l’organisation des centres de recherche publics.

Le directeur participe avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration. Il assiste le Bureau.

Le personnel du Fonds est placé sous ses ordres. »

Article 7

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant la publication du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), ...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non pas le terme « sous ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en respectant l'ordre suivant : l'article, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 39, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la loi [...] ».

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, voire au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro, pour écrire « **Art. 1^{er}** ». ».

Il convient de noter qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Il y a donc lieu d'écrire « Art. 36. » devant le nouveau libellé à remplacer.

Concernant l'article 36 à remplacer, il convient de noter que la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le

cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. Partant, il y a lieu d'écrire :

« ministre ayant le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg dans ses attributions ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait qu'il convient, dans un souci de cohérence, de modifier également les articles 4, paragraphe 1^{er}, et 43 de la loi précitée du 7 août 1961 en remplaçant les termes « ministre des travaux publics » par les termes « ministre ayant le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg dans ses attributions ».

Dans le même ordre d'idées, il conviendrait également de remplacer, dans l'ensemble du texte de la loi précitée du 7 août 1961, les termes « ministre du trésor et du budget », « Ministre du Trésor » et « Ministre du Budget » par les termes « ministre ayant le Trésor dans ses attributions » et « ministre ayant le Budget dans ses attributions ».

Article 2

Les termes entre parenthèses sont à omettre. Par conséquent, le Conseil d'État suggère de reformuler l'article sous avis comme suit :

« **Art. 2.** À l'article 37, paragraphe 1^{er}, de la même loi, le terme « sept » est remplacé par le terme « neuf ». »

Article 3

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée et le numéro d'article. En outre, et compte tenu des observations générales ci-avant, l'article sous avis est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 3.** À l'article 39, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la même loi, il est ajouté un nouveau tiret libellé comme suit :
« - l'engagement d'un directeur, » ».

Article 5

À l'article 39, paragraphe 4, à remplacer, il est suggéré de remplacer, dans un souci de cohérence, les termes « de l'Établissement » par les termes « du Fonds ».

Il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » et « président du conseil d'administration » avec des lettres « c » et « p » minuscules.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 7 mai 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu