



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Le Gouvernement en Conseil

Décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017  
déterminant des lignes directrices pour la création  
d'établissements publics

---

# Partie 1 : Généralités

## 1. Objet des lignes directrices

Les présentes lignes directrices ont pour objet d'établir un guide pour la rédaction de projets de loi portant création de nouveaux établissements publics et de projets modificatifs de lois relatives aux établissements existants.

Les lignes qui seront tracées ci-dessous fournissent un modèle-type pour la rédaction de lois instituant des établissements publics. Toute dérogation aux présentes prescriptions est à motiver dans l'exposé des motifs des projets.

## 2. Définition de l'établissement public et conditions préalables à leur création

A défaut de définition légale ou constitutionnelle de l'établissement public, la doctrine s'est accordée sur une définition unique. D'après celle-ci, il y a lieu d'entendre par établissement public toute personne morale de droit public chargée par une disposition législative de gérer un ou plusieurs services publics déterminés sous le contrôle tutélaire de l'État.

La gestion de services publics peut se réaliser suivant différents modes, la création d'un établissement public étant une possibilité parmi d'autres.

C'est la raison pour laquelle il est de nos jours impératif, alors que le Luxembourg compte déjà une soixantaine d'établissements publics, que les auteurs de nouveaux projets législatifs ou de projets modificatifs veillent à peser l'opportunité de la décentralisation par rapport, notamment, à une **simplification administrative** (p.ex. par l'attribution du statut de service de l'État à gestion séparée à une administration<sup>1</sup>) ou à une **forme privée de gestion** avec, le cas échéant, prise de participations de l'État dans les sociétés privées ou la participation à un groupement d'intérêt économique (GIE).

Les auteurs de projets de loi sont partant conviés à expliciter leur choix dans l'exposé des motifs de leurs projets.

## 3. Recours à une loi - Exclusion du règlement grand-ducal

Il est rappelé que l'article 108bis de la Constitution dispose : « *La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet.* »

Il s'agit d'une matière réservée à la loi de sorte que la loi doit prévoir la création d'un établissement public ainsi que son organisation et son fonctionnement.

---

<sup>1</sup> articles 74 et 75 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État

#### 4. Conventions entre l'État et les établissements publics

La conclusion de conventions entre l'État et les établissements publics est une pratique courante qui permet entre autres de régler la mise à disposition d'immeubles et de mobilier aux établissements publics.

Puisqu'une convention entre l'État et un établissement public concerne généralement plusieurs départements ministériels, ces conventions doivent être soumises pour approbation au Conseil de gouvernement par le ministre de tutelle, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.

## Partie 2 – Structure d'une loi portant création d'un établissement public

Une loi portant création d'un établissement public doit comporter un minimum de sujets clés regroupés par chapitres.

|                                |
|--------------------------------|
| Chapitre 1 – Objet et missions |
|--------------------------------|

Un premier chapitre est consacré à l'objet, aux missions, au ministre de tutelle et au besoin à des définitions et au siège.

La description des missions d'un établissement public est détaillée et limitative alors qu'il est sous-entendu qu'un établissement est créé pour accomplir une activité de service public précise qui ne doit en aucun cas être outrepassée.

|                             |
|-----------------------------|
| Chapitre 2 – Fonctionnement |
|-----------------------------|

Un deuxième chapitre est en règle générale consacré au fonctionnement de l'établissement.

**Les prescriptions à respecter dans ce chapitre sont les suivantes :**

1. Un établissement public est géré par un conseil d'administration composé de représentants de l'État et, le cas échéant, de personnes qualifiées dans le domaine de spécialité de l'établissement.

Le conseil d'administration peut être complété par des représentants du personnel.

Il est dirigé par un président désigné parmi ses membres par le Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de tutelle.

Les membres du conseil d'administration sont nommés pour une durée de cinq ans, renouvelable, par le Gouvernement en conseil sur proposition du ministre de tutelle. Dans ce contexte, le Gouvernement veillera à promouvoir une représentation équilibrée entre femmes et hommes.

2. Les attributions du conseil d'administration varient d'un établissement public à l'autre. On retrouve néanmoins un certain nombre d'attributions clefs qui sont énumérées ci-dessous **à titre indicatif** :

- approbation du budget et des comptes annuels ;
- adoption de l'organigramme, de la grille des emplois et leur classification ainsi que leur rémunération (pour les établissements qui disposent de personnel engagé par contrat de travail de droit privé) ;
- détermination de la politique générale de l'établissement ;
- engagement et licenciement du directeur général et du personnel dirigeant (pour les établissements qui engagent du personnel par contrat de travail de droit privé) ;
- décision concernant les actions judiciaires à intenter et des transactions à conclure ;
- adoption du règlement d'ordre intérieur ;
- décision concernant les emprunts à contracter ;
- acceptation et refus des dons et legs.

3. La gestion courante de l'établissement public est confiée à un organe directeur composé soit d'un directeur général soit de plusieurs directeurs dont un portera le titre de directeur général.

Le directeur général assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Le directeur général, respectivement l'organe directeur, est chargé d'exécuter les décisions prises par le conseil d'administration.

Lorsqu'ils relèvent d'un statut de droit public, le directeur général, respectivement les directeurs, sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil. Lorsqu'ils relèvent d'un statut de droit privé, ils sont engagés par le conseil d'administration.

Le mandat de directeur général, respectivement de directeur, est de cinq ans et il est renouvelable.

4. 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.

### Chapitre 3 – Indemnités des membres du conseil d'administration

1. Le principe de l'allocation de jetons de présence et, le cas échéant, d'indemnités aux membres du conseil d'administration (voire éventuellement à toute autre personne participant aux réunions) est à prévoir dans la loi. Les indemnités et jetons sont à charge des établissements.
2. Les jetons de présence sont fixés par unité de réunion et ne sont alloués qu'aux membres y participant.
3. Le montant des indemnités et des jetons sera déterminé par règlement grand-ducal.

### Chapitre 4 - Tutelle administrative

#### **Prescriptions à respecter :**

1. Tout établissement public relève de la tutelle du ministre compétent à raison de l'objet de l'établissement.
2. Le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre compétent les décisions concernant :
  - la politique générale de l'établissement ;
  - l'approbation du budget ;
  - les programmes d'investissement annuels et pluriannuels ;
  - l'engagement et le licenciement du directeur général respectivement des membres de l'organe directeur lorsqu'ils relèvent d'un statut de droit privé.
3. Le conseil d'administration soumet à l'approbation du Gouvernement en conseil les décisions concernant :
  - l'approbation des comptes ;
  - les emprunts et les garanties ;
  - l'organigramme, la grille des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération ;

4. Chaque année, au mois de février, l'établissement public soumet au ministre de tutelle un rapport d'activités sur les aspects essentiels du fonctionnement de l'établissement.

#### Chapitre 5 - Comptabilité et contrôle des comptes

##### **Prescriptions à respecter :**

1. La comptabilité des établissements publics est tenue selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale et l'exercice coïncide avec l'année civile.
2. Les comptes des établissements publics sont soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprise et au contrôle de la Cour des comptes.

#### Chapitre 6 - Statut du personnel

##### **Prescriptions à respecter :**

1. Les auteurs de projets de loi portant création d'établissements publics apprécieront à quel statut, public ou privé, ils entendent soumettre le personnel de l'établissement et motiveront leur choix.
2. Au moment de la transformation d'une administration publique en établissement public, le personnel concerné par la reprise disposera d'un droit d'option entre son régime de droit public et le nouveau régime de droit privé.

#### Chapitre 7 - Entrée en vigueur

Les auteurs de projets de loi détermineront librement la date d'entrée en vigueur.

## Sommaire :

1. Définitions
2. Présidence des réunions, désignation d'un vice-président et d'un secrétaire
3. Convocation des réunions et documentation
4. Fréquence et lieu des réunions
5. Ordre du jour
6. Présences et mandats
7. Assistance du conseil d'administration
8. Prise de décision par le conseil d'administration
9. Conflits d'intérêt
10. Confidentialité
11. Secrétariat
12. Comptes rendus des réunions
13. Validité

### 1. Définitions

1.1. Le fonctionnement du conseil d'administration de ...(*nom de l'établissement*) est régi par les dispositions du présent règlement d'ordre intérieur qui est un document interne et confidentiel.

### 2. Présidence des réunions, désignation d'un vice-président et d'un secrétaire

2.1. Le conseil désigne parmi ses membres un vice-président et désigne un secrétaire parmi les agents de ...(*nom de l'établissement*).

2.2. Le président, ou en cas d'empêchement de celui-ci le vice-président, préside les réunions du conseil d'administration.

### **3. Convocation des réunions et documentation**

- 3.1. Les réunions du conseil d'administration sont convoquées par le président, ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le vice-président.
- 3.2. Les convocations indiquent les lieux, date et heure de la réunion ainsi que l'ordre du jour suivi de tous les documents relatifs aux différents points de l'ordre du jour.
- 3.3. Elles sont transmises aux membres du conseil par voie postale et/ou par voie électronique au moins deux semaines avant la date de la réunion. En cas d'urgence motivée dans la convocation, celle-ci peut être transmise aux membres jusqu'à huit jours avant la réunion.
- 3.4. Chaque membre du conseil qui ne s'estime pas suffisamment informé ou documenté au sujet d'un ou plusieurs points portés à l'ordre du jour d'une réunion du conseil peut demander au secrétaire les éléments qu'il estime nécessaires pour délibérer et prendre une décision en connaissance de cause.
- 3.5. Lorsque le directeur général ou au moins quatre membres du conseil d'administration le requièrent par demande écrite indiquant l'ordre du jour proposé et les motifs de la convocation, une réunion doit être tenue dans les deux semaines respectivement dans la huitaine en cas d'urgence motivée.

### **4. Fréquence et lieu des réunions**

- 4.1. Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'intérêt de ... (*nom de l'établissement*) l'exige, mais au moins X fois par an.
- 4.2. Les réunions du conseil se tiennent au siège de ... (*nom de l'établissement*), sinon en tout autre lieu convenu à la majorité des membres du conseil.

### **5. Ordre du jour**

- 5.1. Le président du conseil, ou en cas d'empêchement le vice-président, établit l'ordre du jour du conseil après avoir consulté le directeur général.
- 5.2. Chaque membre du conseil d'administration a le droit de proposer un ou plusieurs points à faire figurer à l'ordre du jour. Cette demande est adressée par écrit au président du conseil.



- 5.3. Le conseil d'administration ne délibère que sur les points figurant à l'ordre du jour à moins que l'urgence d'une proposition formulée au début d'une réunion ne soit reconnue par 2/3 au moins des membres du conseil.

## **6. Présences et mandats**

- 6.1. Un membre du conseil d'administration peut se faire représenter par un autre membre, à l'exclusion de toute autre personne.
- 6.2. Le président du conseil d'administration peut se faire représenter par le vice-président du conseil.
- 6.3. Un membre du conseil ne peut représenter qu'un seul autre membre.
- 6.4. Le mandat doit être donné par écrit et doit être spécifique à une réunion déterminée du conseil d'administration.

## **7. Assistance du conseil d'administration**

- 7.1. Le conseil a la faculté d'appeler des agents de ...(*nom de l'établissement*) ou des experts externes à assister à une réunion.

## **8. Prise de décision par le conseil d'administration**

- 8.1. Les délibérations du conseil ne sont valables que si la majorité de ses membres est présente ou représentée.
- 8.2. Les membres du conseil votent à main levée.
- 8.3. Les décisions sont prises à la majorité simple. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. Les abstentions ne sont pas prises en compte pour le calcul de la majorité.
- 8.4. Les votes et abstentions sont actés au compte rendu de réunion et chaque membre du conseil a la faculté d'y joindre sa motivation.
- 8.5. Le vote secret peut être demandé. Il est obligatoire lorsque les décisions à prendre concernent des personnes physiques.

## **9. Conflits d'intérêt**

- 9.1. Les membres du conseil, le directeur général et les éventuels experts présents ou représentés ne peuvent être présents ni voter lors d'une délibération ou d'un vote sur un point de l'ordre du jour au sujet duquel ils

ont, soit par eux-mêmes, soit par un de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, un intérêt personnel par rapport à celui de ...(*nom de l'établissement*). Ils doivent prévenir le conseil et faire inscrire une déclaration au compte rendu de la réunion.

## **10. Confidentialité**

- 10.1. Les réunions du conseil d'administration ne sont pas publiques.
- 10.2. Les membres du conseil, le directeur général, le secrétaire et toute autre personne appelée à participer aux réunions du conseil d'administration sont tenus au respect du secret des délibérations et des votes et à la confidentialité des documents et renseignements reçus.
- 10.3. Une information confidentielle ne peut être rendue publique que dans les cas prévus par la loi.

## **11. Secrétariat**

- 11.1. Le secrétariat du conseil d'administration est assuré par un agent de ... (*nom de l'établissement*).
- 11.2. Le secrétaire veille, sous l'autorité du président du conseil d'administration, au respect des délais et à l'application correcte des procédures et règles applicables au bon fonctionnement du conseil.
- 11.3. Il assiste le président du conseil dans la préparation des réunions et l'établissement des comptes rendus des réunions. Il en assure l'expédition aux membres du conseil et est chargé de la correspondance du conseil.
- 11.4. Il assure la garde des registres des délibérations.

## **12. Comptes rendus des réunions**

- 12.1. Le compte rendu provisoire de séance est rédigé par le secrétaire dans les deux semaines.
- 12.2. Le compte rendu provisoire est expédié aux membres du conseil d'administration qui peuvent présenter ou par écrit ou oralement leurs observations respectivement proposer des modifications lors de la réunion pendant laquelle le compte rendu provisoire est approuvé.

- 12.3. Le compte rendu ne contient en règle générale que les propositions et les conclusions, avec les principaux arguments de discussion, sur lesquels les décisions du conseil sont fondées, dans une rédaction aussi concise que possible.
- 12.4. Tout membre du conseil d'administration peut demander l'insertion de toute déclaration qu'elle/il a formulée au cours des débats.
- 12.5. Le compte rendu approuvé est signé par le président et le secrétaire et envoyé à chaque membre du conseil et au directeur général.
- 12.6. Il est tenu un registre des comptes rendus qui contient les comptes rendus de toutes les séances, la liste des membres présents ou représentés ainsi que les documents ayant servi de base aux débats du conseil.
- 12.7. Le registre peut être consulté par les membres du conseil d'administration et le directeur général.

### **13. Validité**

- 13.1. Le présent règlement est soumis pour approbation au Gouvernement en conseil.