

N° 6014⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(7.7.2010)

La Commission se compose de: M. Fernand BODEN, Président; M. Lucien CLEMENT, Rapporteur; M. François BAUSCH, Mme Anne BRASSEUR, MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Mme Marie-Josée FRANK, M. André HOFFMANN, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Marcel OBERWEIS et Marc SPAUTZ, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 13 mars 2009, Monsieur le Ministre des Travaux Publics a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 23 mars 2010. L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est parvenu à la Chambre des Députés le 8 juin 2010.

Suite aux élections législatives de juin 2009 et à la réorganisation des commissions parlementaires, Monsieur Ali Kaes, qui avait été initialement désigné comme rapporteur du projet de loi sous rubrique lors de la réunion de la Commission des Travaux publics du 26 mars 2009, a été remplacé par Monsieur Lucien Clement.

Au cours de la réunion du 28 avril 2010, la Commission du Développement durable a analysé le projet de loi sous rubrique ainsi que l'avis du Conseil d'Etat y afférent. Le 5 mai 2010, elle a poursuivi cet examen et a adopté une série d'amendements parlementaires.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 22 juin 2010.

Le 30 juin 2010, la Commission du Développement durable a analysé cet avis complémentaire et a adopté un nouvel amendement parlementaire.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 6 juillet 2010.

Le 7 juillet 2010, la Commission du Développement durable a analysé ce deuxième avis complémentaire et a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DE LA LOI

Le texte sous rubrique poursuit deux objectifs.

Il s'agit principalement de modifier la loi du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées afin d'adapter les cadres et l'organisation de cette administration aux évolutions des techniques, du trafic, de la formation académique ainsi qu'aux changements qu'a subis le pays depuis 1974 dans le domaine de ses infrastructures.

L'administration des Ponts et Chaussées est devenue au fil du temps une „administration des infrastructures“ qui ne s'occupe pas simplement des „ponts“ et des „chaussées“ mais qui prend en charge

des missions bien plus vastes de planification, de construction, d'aménagement et d'entretien. Ainsi, si diverses prestations liées à la „division des eaux“ ne font certes plus partie des attributions de l'Administration, suite aux transferts successifs des compétences en matière de gestion des eaux potables et des eaux usées vers des syndicats intercommunaux et vers l'Administration de la gestion de l'eau récemment créée, il faut constater que les attributions relatives à la gestion du trafic sur la voirie de l'Etat, la réalisation d'infrastructures réservées aux transports en commun, l'aménagement des pistes cyclables du réseau national et la gestion du patrimoine des ouvrages d'art et des aménagements hydrauliques et hydroélectriques font désormais partie des nouvelles missions de l'Administration des Ponts et Chaussées.

Cette dernière peut encore être chargée de la conception et de la réalisation de travaux de génie civil pour le compte des communes, si celles-ci ne disposent pas d'un service technique approprié. Elle peut aussi être chargée de la conception et de la réalisation de grands travaux d'infrastructures pour le compte d'autres départements ministériels ou d'organismes de droit public au sens de l'article 2 de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Si le texte retenu arrête la dépendance hiérarchique de l'administration à l'égard du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions les Travaux publics et spécifie comme chef hiérarchique un directeur assisté dans l'accomplissement de ses missions par deux directeurs adjoints, il renvoie, néanmoins, à des règlements grand-ducaux en ce qui concerne l'organisation de la structure de l'administration en plusieurs divisions et la définition de leurs missions et attributions respectives dans le respect des compétences dévolues normalement au pouvoir exécutif et dans le souci de permettre à l'administration de pouvoir adapter ses structures rapidement aux changements de son environnement. De plus, tout en prévoyant toutes les carrières qui pourraient s'avérer utiles pour le bon fonctionnement de l'administration et tout en ne fixant pas de limite au nombre de fonctionnaires pouvant être occupés dans les différentes carrières, cette limitation devant être opérée annuellement par la loi budgétaire, le texte laisse encore le soin à un règlement grand-ducal de déterminer le détail des questions ayant trait aux conditions d'études, d'admission, de nomination et de promotion des fonctionnaires de l'administration.

Subsidiairement, la présente loi a pour vocation de régler certaines situations individuelles d'agents de l'administration qui ont été engagés sous le régime des employés de l'Etat, faute de vacances d'emploi dans les carrières des fonctionnaires.

*

III. AVIS ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Dans son avis du 8 juin 2010, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne formule pas d'objections majeures contre les grandes lignes de la réorganisation proposée.

Par contre, le Conseil d'Etat émet un certain nombre de critiques d'ordre général dans son avis du 23 mars 2010.

En premier lieu, le Conseil d'Etat regrette que la réforme proposée ne fasse que donner une assise légale aux adaptations pratiques introduites durant les trente-cinq années écoulées depuis la loi de 1974, adaptations résultant principalement, à ses yeux, de décisions politiques mal coordonnées.

Ensuite, la Haute Corporation soulève la question de la répartition interne des compétences au sein du Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Il note, en effet, que le projet de loi sous rubrique a été élaboré à une époque où les Ministères des Travaux publics et des Transports étaient des entités distinctes attribuées à deux ministères différents. Depuis l'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministères, ces deux départements font partie du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, bien que les compétences attribuées au Ministre soient compartimentées en „attributions relevant des compétences en matière de transports“ et „en attributions relevant des compétences en matière de travaux publics“. Dans ce contexte, la Haute Corporation se demande si cette distinction en compétences différentes fait survivre les clivages des anciens ministères.

Face aux inquiétudes de certains membres de la commission parlementaire et au constat que les regroupements opérés au niveau des ministères n'ont pas été suivis sur le terrain, Monsieur le Ministre du Développement durable a tenu à amener un certain nombre de précisions aux membres de la commission parlementaire lors de la réunion du 5 mai 2010.

Ainsi a-t-il souligné que le Ministère du Développement durable a justement été mis en place pour régler les questions de coordination et d'organisation notamment du point de vue de la mobilité. Il a fait remarquer d'ailleurs à cet égard que des progrès sensibles ont déjà été réalisés.

Ceci étant, le Ministre a rappelé que l'on se situe ici au niveau des administrations, et non pas au niveau du Ministère, et que les 3 entités s'occupant de travaux de génie civil, à savoir l'Administration des Bâtiments publics, l'Administration des Ponts et Chaussées et le service des installations fixes des CFL, exercent manifestement des métiers très différents et ne doivent dès lors pas fusionner. Selon lui, une telle fusion créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

S'il est essentiel à ses yeux de travailler de concert au sein du Ministère du Développement durable et des Infrastructures pour la conception des projets, il n'en va pas de même pour ce qui est de l'application et de l'exécution des décisions prises. Il ne faut, en effet, pas confondre „planification“ et „décision“. Les décisions politiques sont prises au sein du Ministère et l'Administration des Ponts et Chaussées se borne à planifier et exécuter ces décisions politiques.

Enfin, il y a lieu de noter qu'après avoir examiné l'analyse détaillée des articles du projet de loi faite par le Conseil d'Etat, les membres de la commission parlementaire ont adopté, à l'unanimité moins une voix, une série d'amendements parlementaires retenant en partie les suggestions émises par la Haute Corporation. Nous vous renvoyons au commentaire des articles pour les développements en la matière.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article énumère les attributions de l'Administration des Ponts et Chaussées.

Outre les considérations d'ordre général déjà évoquées plus haut, l'article 1er suscite plusieurs observations de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010:

- A partir du moment où tout travail de génie civil pour compte de l'Etat entre dans les attributions de l'administration, la partie de texte de l'alinéa 3 de l'article 1er commençant par les termes „pour compte de l'Etat“ pourrait être supprimée. Dans le même alinéa 3, la partie de texte introduite par les termes „pour compte de l'Etat et pour compte des communes“ deviendrait „pour compte des communes“ et serait réunie avec la partie de texte qui suit (commençant par les termes „pour compte des communes, dans les limites tracées ci-dessus: ...“, intitulé qui serait supprimé).
- Si le Conseil d'Etat marque son accord avec la possibilité de faire intervenir l'Administration des Ponts et Chaussées dans la conception et la réalisation de travaux pour compte de communes ne disposant pas de services techniques adéquats, il insiste cependant pour que ces interventions fassent l'objet d'une facturation mettant les frais de l'intervention à charge des bénéficiaires réels et pour que l'article 1er crée la base légale afférente.
- La Haute Corporation estime que la catégorie des travaux „pour le compte de sociétés chargées de la gestion d'infrastructures publiques ou d'établissements publics“ est superflue. Les sociétés et établissements publics visés exécutent les missions qui leur sont confiées également pour le compte de l'Etat, tout comme l'Administration des Ponts et Chaussées. C'est l'Etat qui détient le pouvoir de décision à l'égard de ces sociétés et établissements grâce à leurs statuts et à la désignation de ses représentants dans leurs organes de décision. Pour ce qui est plus particulièrement des sociétés visées, leur capital est détenu soit entièrement soit très largement par l'Etat qui est donc le décideur réel, les entités visées travaillent manifestement pour l'Etat, directement ou indirectement. C'est pour le même bénéficiaire final qu'elles agissent. Les missions relevant de la conception, la construction et la surveillance de grands travaux ne peuvent être donc des missions figurant parmi celles énumérées sous la rubrique „pour compte de l'Etat“.
- Le Conseil d'Etat constate encore que les administrations de l'Etat qui se voient imposer au départ pour l'accomplissement journalier de leurs missions un appareil procédural assez lourd, notamment en matière de marchés publics et de gestion financière, se déchargent ensuite de certaines missions sur les établissements publics au motif de la plus grande flexibilité offerte par leur encadrement légal. La confiance ainsi témoignée à la flexibilité atteint cependant ses limites lorsqu'il s'agit de la réalisation de travaux de conception, de construction, d'entretien et de surveillance de grandes

infrastructures. Les travaux en question doivent faire retour à une administration agissant selon les règles normales de l'Etat en matière de budget et de marchés publics. Le Conseil d'Etat estime surprenante cette approche de répartir le travail entre les établissements publics largement dégagés des méthodes de gestion propres aux administrations de l'Etat et des contrôles qui les accompagnent, et une administration traditionnelle astreinte au respect d'un ensemble de règles de fonctionnement complexes. Dans ce contexte, la Haute Corporation estime nécessaire de repenser fondamentalement le fonctionnement des structures de l'Etat et de libérer l'Administration des Ponts et Chaussées des contraintes législatives qui alourdissent son action journalière.

- Le Conseil d'Etat remarque, enfin, que le dernier alinéa de l'article 1er est superflu, puisque le recours aux services prestés par le secteur privé est ouvert à tous les services de l'Etat, évidemment dans la limite de crédits budgétaires autorisés par le Parlement.

La Commission du Développement durable se propose de suivre en partie les suggestions émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010.

Elle décide, cependant, de maintenir le terme „*notamment*“ qui figurait à l'alinéa 3 du texte initial, afin de mettre en évidence que la liste des attributions de l'Administration des Ponts et Chaussées n'est pas nécessairement exhaustive.

Dans le but de maintenir un parallélisme entre les second et cinquième alinéas, elle propose également de rajouter la mention „*d'autres départements ministériels*“ au texte introductif proposé par la Haute Corporation.

Enfin, la commission parlementaire a décidé d'ajouter un alinéa *in fine*, afin de donner suite aux remarques du Conseil d'Etat concernant le respect du principe de la transparence budgétaire et comptable se traduisant par une facturation à l'entité bénéficiaire des prestations effectuées à son égard. La Commission tient à cet égard à signaler qu'elle n'a pas donné suite aux remarques du Conseil d'Etat concernant la facturation des prestations en faveur des administrations communales, car celles-ci sont en règle générale effectuées à titre gracieux.

La Commission propose de lire l'article 1er comme suit¹:

Art. 1er. *L'Administration des Ponts et Chaussées, dénommée ci-après „l'administration“, est chargée, dans les limites fixées par les lois et règlements, de travaux de génie civil pour compte de l'Etat.*

Elle peut être chargée de la conception et de la réalisation de ces travaux pour compte des communes, si celles-ci ne disposent pas d'un service technique approprié. Elle peut aussi être chargée de la conception et de la réalisation de grands travaux d'infrastructure pour le compte d'autres départements ministériels ou d'organismes de droit public au sens de l'article 2 de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes de l'Etat et des communes et, dans les limites tracées par l'alinéa qui précède, l'administration a notamment les attributions suivantes:

pour compte de l'Etat:

- *la planification, la construction, l'aménagement et l'entretien de la voirie de l'Etat et de ses dépendances, y compris la signalisation horizontale et verticale et l'éclairage public;*
- *la construction, l'entretien courant et l'entretien constructif des infrastructures d'aéroport;*
- *la construction, la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art;*
- *la gestion du trafic sur la voirie de l'Etat;*
- *la conception et la réalisation des couloirs pour autobus et des plateformes intermodales;*
- *la planification et la construction des pistes cyclables;*
- *l'établissement des permissions de voirie et l'exercice de la police de la voirie de l'Etat;*
- *l'entretien de la Moselle canalisée, du port de Mertert et des dépendances de la voie navigable et*

¹ Les propositions du Conseil d'Etat que la Commission du Développement durable propose de retenir sont soulignées tandis que les propositions d'amendements sont soulignées et en gras.

- la construction et la surveillance des installations hydroélectriques, avec les ouvrages hydrauliques y afférents, appartenant à l'Etat, ainsi que l'entretien de ces installations.

Elle peut être chargée pour compte des communes:

- des analyses, essais et contrôles de matériaux de construction;
- des études et expertises en géologie et géologie appliquée;
- des opérations topographiques, photogrammétriques et du mesurage des emprises, dans le cadre de travaux de génie civil et
- de la réalisation des projets de la voirie communale et de ses dépendances, ainsi que de la surveillance des travaux.

Elle peut encore être chargée pour le compte d'autres départements ministériels ou des organismes de droit public visés à l'alinéa 2 du présent article:

- de la conception, de la construction et de la surveillance de grands travaux d'infrastructure et
- de la prise en charge de la construction, de l'entretien courant et de l'entretien constructif des infrastructures d'aéroport.

Dans l'exercice de ses attributions, l'administration peut faire appel à la collaboration des hommes de l'art du secteur privé.

Le laboratoire, la division des géomètres et de la photogrammétrie, ainsi que le service géologique de l'Etat sont autorisés à accomplir leurs prestations pour le compte de communautés ou de particuliers, contre le paiement de taxes à approuver par le ministre compétent et dont le produit apparaîtra au budget des recettes.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat dit pouvoir se déclarer d'accord avec le texte amendé de l'article 1er qui reprend la substance du texte proposé dans son avis du 23 mars 2010.

Il considère, néanmoins, comme superflus

- l'ajout du mot „notamment“ à l'alinéa 3, la longue et détaillée énumération des travaux dont l'Administration des Ponts et Chaussées est chargée devant être exhaustive;
- l'alinéa 5 dans la mesure où l'alinéa 1er charge l'Administration des ponts et chaussées „des travaux de génie civil pour compte de l'Etat“ et que l'alinéa 2 l'autorise à assumer „la conception et (...) la réalisation de grands travaux d'infrastructure pour le compte d'autres départements ministériels ...“, la mention sous le premier tiret de l'alinéa 5 „de la conception, de la construction et de la surveillance de grands travaux d'infrastructure“ pour compte d'autres départements ministériels n'apporte rien de nouveau; par ailleurs, le texte du deuxième tiret de l'alinéa 5 figure déjà dans l'énumération de l'alinéa 3, deuxième tiret.

Le Conseil d'Etat regrette, en outre, que sa proposition de faire facturer par l'Administration des Ponts et Chaussées, les travaux effectués dans l'intérêt d'administrations communales n'ait pas été retenue par la commission parlementaire. Il ne rejoint pas l'argument développé à cet égard par cette dernière et insiste sur la nécessité de mettre en place le cadre légal afférent à une facturation généralisée afin de mettre toutes les communes sur un pied d'égalité par rapport à l'Administration des Ponts et Chaussées, la présente loi constituant l'occasion appropriée pour ce faire.

La Commission du Développement durable décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le libellé de l'article tel qu'elle l'a amendé.

Article 2

L'article 2 arrête la dépendance hiérarchique de l'administration et définit la compétence et les responsabilités du directeur qui est secondé par deux directeurs adjoints.

La Commission du Développement durable a décidé de retenir la suggestion de formulation légèrement différente avancée par le Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 concerne la fixation de la structure de l'administration.

Dans son avis du 23 mars 2010, la Haute Corporation demande la suppression de l'énumération des diverses sous-divisions de l'administration.

Pour faire suite aux remarques du Conseil d'Etat, la Commission du Développement durable décide d'amender l'article 3 et exprime sa préférence pour une définition de l'organigramme de l'Administration des Ponts et Chaussées par règlement grand-ducal, voire par instruction interne. Elle propose le libellé suivant:

Art. 3. L'administration comprend la direction ainsi que différentes divisions dont les attributions sont déterminées par règlement grand-ducal.

La direction arrête – sous l'approbation du ministre compétent – un règlement d'ordre interne fixant les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration.

Dans son avis complémentaire du 22 juin 2010, le Conseil d'Etat remarque que l'alinéa 2 tel que proposé par la commission parlementaire diminue sensiblement l'autorité du directeur puisque, bien qu'il soit en tant que chef hiérarchique responsable de la gestion de l'administration, l'élaboration du „règlement d'ordre interne“ est confiée à la „direction“, entité qui a par ailleurs disparu de l'article 4 épuré par l'amendement y relatif. Il marque dès lors sa préférence pour le libellé suivant:

„Le directeur arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration.“

La Commission du Développement durable décide de suivre la suggestion de la Haute Corporation.

Article 4 initial

L'article 4 du projet de loi initial définit les missions et attributions de la direction et des dix divisions et prévoit de fusionner en cas de nécessité les divisions de la voirie Nord et Sud pour ne plus former qu'une seule entité. En outre, il offre la possibilité de fixer les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration par voie de règlement d'ordre interne.

Le Conseil d'Etat préconise que le contenu de l'article disparaisse du projet de loi, préférant que le texte soit inséré dans un règlement grand-ducal.

La Commission du Développement durable décide de biffer cet article.

Article 5 initial

L'article 5 du projet de loi initial règle la situation de l'agent de sécurité prévu à l'article 6 de la loi du 21 novembre 2007 concernant les exigences de sécurité minimales applicables à certains tunnels routiers et qui aux termes de cette loi „fait partie du personnel du gestionnaire du tunnel“ mais „est indépendant pour toutes les questions ayant trait à la sécurité dans les tunnels routiers et ne reçoit pas d'instructions d'un employeur sur ces questions“.

La Haute Corporation estime que la mesure proposée par cette disposition règle une question d'organisation interne de l'administration et qu'elle n'a par conséquent pas sa place dans un texte de loi.

La Commission du Développement durable décide de supprimer cet article.

Article 6 initial (nouvel article 4)

Cet article prévoit toutes les carrières qui pourraient s'avérer utiles pour garantir le bon fonctionnement de l'administration. Les différentes carrières prévoient les fonctions telles qu'elles sont inscrites à la loi modifiée du 22 mars 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

La Haute Corporation n'a pas d'observation à formuler à cet égard.

La Commission du Développement durable a décidé d'introduire une simple adaptation rédactionnelle afin de maintenir un parallélisme des formes dans le texte de cet article et de ne pas retrouver à la fois la mention „Ier“ et la mention „premier“.

Article 7 initial (nouvel article 5)

Cet article permet de compléter le cadre prévu à l'article précédent par des stagiaires, des employés de l'Etat et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins de l'administration et dans les limites des crédits budgétaires. Afin de permettre à cette dernière d'adapter ses effectifs à l'évolution de ses missions, le texte ne fixe pas de limite au nombre de fonctionnaires pouvant être occupés dans les différentes carrières. La limitation des nouveaux engagements de personnel est donc opérée annuellement par la loi budgétaire à laquelle il appartient d'autoriser des engagements supplémentaires.

Dans son avis du 23 mars 2010, le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 2, en proposant une solution en cas de difficultés de recrutement d'un agent pour la fonction de chef d'atelier, et en ne prévoyant pas des difficultés comparables pour l'occupation d'autres postes, ouvre sans le dire une possibilité de „carrière ouverte“ non couverte par les textes généraux réglant cette matière.

La Commission du Développement durable a décidé, néanmoins, de laisser le libellé de cet article inchangé si ce n'est la modification du renvoi à l'article 6 qui devient un renvoi à l'article 4.

Article 8 (nouvel article 6)

Afin de ne pas surcharger la loi par des dispositions ayant trait aux conditions d'études, d'admission, de nomination et de promotion des fonctionnaires de l'administration, il a été jugé opportun de se limiter à créer une base habilitante, laissant le soin de déterminer le détail de ces questions à un règlement grand-ducal. Il va sans dire que ce dernier peut se limiter aux conditions particulières de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion du personnel des cadres dans l'administration, une grande partie des conditions réglant l'accès au service de l'Etat et les détails concernant les différents examens étant déterminés par des dispositions édictées par le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler et l'article est maintenu en l'état.

Article 9 (nouvel article 7)

L'article 9 du projet de loi initial précise que les nominations aux fonctions supérieures au grade 8 sont réservées au Grand-Duc, alors que les nominations aux fonctions inférieures au grade 9 sont prises par le ministre de tutelle.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le deuxième alinéa de l'article peut se limiter à mentionner la condition spécifique d'accès aux fonctions de directeur et de directeur adjoint et que la partie finale de la phrase („... sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil“) est superflue, puisque l'alinéa 1er règle la question pour toute l'administration.

La Commission du Développement durable décide pourtant de maintenir ce bout de phrase car cette formule met en évidence la différence entre les nominations définitives et les nominations pour une durée de sept ans.

Par contre, la Commission parlementaire décide de suivre la proposition faite par le Conseil d'Etat de remplacer la dénomination „ministre de tutelle“ par l'adjectif „ministre compétent“, le terme de tutelle étant à réserver aux actes de tutelle administrative de l'Etat à l'égard d'une autre personne juridique de droit public et non à de simples rapports hiérarchiques. Il en va de même pour ce qui est de la suppression de l'expression „en conseil“, la Haute Corporation ayant suggéré de biffer cette mention dans son commentaire de l'article 9 nouveau (article 12 initial).

Article 10 initial

Par le biais de cet article, il était prévu d'accorder aux cantonniers la qualité d'officier de police judiciaire, étant donné que ces derniers sont appelés à régler la circulation sur la voie publique lorsque celle-ci est entravée par un chantier.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que les cantonniers soient constitués officiers de police judiciaire, dans la mesure où il s'agirait de leur donner les pouvoirs nécessaires à imposer la discipline aux usagers de la route à l'occasion d'un chantier temporaire. Le fait de décerner des avertissements taxés présuppose que l'agent en charge ait le droit, par exemple, d'obliger un automobiliste à s'arrêter pour constater son identité et pour infliger, le cas échéant, un avertissement taxé. La prérogative de décerner des avertissements taxés présuppose l'existence d'un catalogue de contraventions donnant lieu à intervention et fondé sur des incriminations prévues dans la loi formelle. Le simple renvoi par la loi, dans des termes généraux et sans spécification des infractions à considérer, à un règlement grand-ducal auquel serait confié l'établissement dudit catalogue ne suffit pas aux exigences des articles 12 et 14 de la Constitution.

Suite à cette opposition formelle, la Commission du Développement durable a décidé de biffer l'article sous rubrique et de continuer à se référer à l'article 6 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, modifiée et complétée par celles des 2 mars 1963, 17 avril 1970, 1er août 1971, 7 avril 1976, 7 juillet 1977, 31 mars 1978, 9 juillet 1982, 3 mai 1984, 28 janvier 1986, 8 avril 1986, 7 septembre 1987, 15 janvier 1991, 21 décembre 1991,

1er juillet 1992, 27 juillet 1993, 26 août 1993, 18 mars 1997, 5 juin 1998, 30 juillet 2002, 2 août 2002, 6 juillet 2004, 22 décembre 2006, 18 septembre 2007, 19 mars 2008 et du 5 juin 2009 qui dispose que „*Les commissaires de district, les officiers de police judiciaire, les membres de la police grand-ducale ainsi que les agents de la carrière du cantonnier de l'Administration des Ponts et Chaussées spécialement habilités à cet effet par le directeur de l'Administration sont chargés d'assurer l'exécution des dispositions légales et réglementaires et de dresser procès-verbal des infractions à ces dispositions*“.

Article 11 initial (nouvel article 8)

Vu qu'au moment de leur entrée au service de l'Etat, certains agents n'ont pas pu être engagés sous le statut du fonctionnaire, cet article a pour objet de fonctionnariser ces agents. D'une façon générale, les dispositions transitoires mettent à niveau des carrières que les agents ont commencées sous le régime des employés de l'Etat, faute de vacances de postes dans le cadre légal de l'administration.

Le Conseil d'Etat suggère de biffer la formule „*en vertu de ses études et diplômes*“ aux paragraphes 2, alinéa 1, 3, alinéa 1, 4, alinéa 1, 5, alinéa 1, 6, alinéa 1 et 7, alinéa 1, estimant que cette formulation sous-entend que les agents visés ne remplissent précisément pas les conditions d'études ouvrant l'accès à leur carrière et que l'équivalence nécessaire serait accordée par l'autorité de la loi à voter, et non pas après un examen du dossier et des diplômes en vertu de leur mérite propre, selon les procédures normales en la matière.

La commission parlementaire décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat.

Article 12 initial (nouvel article 9)

Cet article a pour objet de procéder dans les meilleurs délais à une augmentation du nombre d'agents. Ce renforcement par la voie de la modification de loi restera exceptionnel puisqu'à l'avenir les renforcements se feront dans le respect du *numerus clausus* dans la loi budgétaire annuelle.

Le Conseil d'Etat suggère d'écrire la première phrase comme suit: „*Le Gouvernement est autorisé à procéder aux engagements de renforcements à titre permanent suivants au profit de l'administration: ...*“. Quant au deuxième alinéa, le Conseil d'Etat demande le remplacement de la mention „*exercice 2009*“ par celle de „*exercice 2010*“. Pour finir, la Haute Corporation propose de supprimer le dernier alinéa de l'article.

La Commission du Développement durable fait siennes les propositions du Conseil d'Etat.

Articles 10 et 11 nouveaux

Dans sa réunion du 30 juin 2010, la Commission du Développement durable a constaté que, à l'instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui, dans son avis du 8 juin 2010, estime que „*comme le projet sous avis règle toutes les dispositions relatives à l'organisation de l'Administration des Ponts et Chaussées, tout comme le fait actuellement la loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées, il est pour le moins surprenant qu'il ne soit pas prévu d'abroger la loi précitée*“, il serait opportun d'ajouter deux articles *in fine*, afin d'abroger la loi de 1974 et de prendre des mesures transitoires.

Elle a donc décidé d'intégrer au texte du projet de loi les articles 10 et 11 suivants:

„**Art. 10.** *Jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels prévus dans la présente loi, les règlements et arrêtés pris en exécution des dispositions légales antérieures relatives à l'organisation de l'Administration des Ponts et Chaussées restent applicables.*“

„**Art. 11.** *Est abrogée la loi du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées. Sont aussi abrogées toutes autres dispositions légales ayant trait à l'organisation de l'Administration des Ponts et Chaussées qui sont contraires aux dispositions de la présente loi.*“

Dans son deuxième avis complémentaire du 6 juillet 2010, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 10 envisagé qui entend proroger par une mesure légale des dispositions réglementaires. En cela, il est contraire à la hiérarchie des normes juridiques. De toute façon, le dispositif est superfétatoire, alors que les dispositions réglementaires en vigueur continuent à s'appliquer, si elles ne sont pas contraires à la loi nouvelle. L'article 11 (10 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

La Commission du Développement durable décide donc de biffer l'article 10 et de renuméroter l'article 11 initial.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées

Art. 1er. L'Administration des Ponts et Chaussées, dénommée ci-après „l'administration“, est chargée, dans les limites fixées par les lois et règlements, de travaux de génie civil pour compte de l'Etat.

Elle peut être chargée de la conception et de la réalisation de ces travaux pour compte des communes, si celles-ci ne disposent pas d'un service technique approprié. Elle peut aussi être chargée de la conception et de la réalisation de grands travaux d'infrastructure pour le compte d'autres départements ministériels ou d'organismes de droit public au sens de l'article 2 de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes de l'Etat et des communes et, dans les limites tracées par l'alinéa qui précède, l'administration a notamment les attributions suivantes:

- la planification, la construction, l'aménagement et l'entretien de la voirie de l'Etat et de ses dépendances, y compris la signalisation horizontale et verticale et l'éclairage public;
- la construction, l'entretien courant et l'entretien constructif des infrastructures d'aéroport;
- la construction, la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art;
- la gestion du trafic sur la voirie de l'Etat;
- la conception et la réalisation des couloirs pour autobus et des plateformes intermodales;
- la planification et la construction des pistes cyclables;
- l'établissement des permissions de voirie et l'exercice de la police de la voirie de l'Etat;
- l'entretien de la Moselle canalisée, du port de Merttert et des dépendances de la voie navigable et
- la construction et la surveillance des installations hydroélectriques, avec les ouvrages hydrauliques y afférents, appartenant à l'Etat, ainsi que l'entretien de ces installations.

Elle peut être chargée pour compte des communes:

- des analyses, essais et contrôles de matériaux de construction;
- des études et expertises en géologie et géologie appliquée;
- des opérations topographiques, photogrammétriques et du mesurage des emprises, dans le cadre de travaux de génie civil et
- de la réalisation des projets de la voirie communale et de ses dépendances, ainsi que de la surveillance des travaux.

Elle peut encore être chargée pour le compte d'autres départements ministériels ou des organismes de droit public visés à l'alinéa 2 du présent article:

- de la conception, de la construction et de la surveillance de grands travaux d'infrastructure et
- de la prise en charge de la construction, de l'entretien courant et de l'entretien constructif des infrastructures d'aéroport.

Dans l'exercice de ses attributions, l'administration peut faire appel à la collaboration des hommes de l'art du secteur privé.

Le laboratoire, la division des géomètres et de la photogrammétrie, ainsi que le service géologique de l'Etat sont autorisés à accomplir leurs prestations pour le compte de communautés ou de particuliers, contre le paiement de taxes à approuver par le ministre compétent et dont le produit apparaîtra au budget des recettes.

Art. 2. L'administration est placée sous l'autorité du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions les Travaux publics.

Le directeur est responsable de la gestion de l'administration. Il en est le chef hiérarchique.

Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par deux directeurs adjoints. Lors de ses absences, il est remplacé par le directeur adjoint le plus ancien en rang.

Art. 3. L'administration comprend la direction ainsi que différentes divisions dont les attributions sont déterminées par règlement grand-ducal.

Le directeur arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration.

Art. 4. En dehors du directeur et des deux directeurs adjoints, le cadre du personnel de l'administration comprend les fonctions et emplois suivants:

Dans la carrière supérieure de l'administration

- (1) carrière de l'ingénieur:
 - des ingénieurs première classe
 - des ingénieurs-chefs de division
 - des ingénieurs principaux
 - des ingénieurs-inspecteurs
 - des ingénieurs
- (2) carrière de l'attaché de Gouvernement:
 - des conseillers de direction première classe
 - des conseillers de direction
 - des conseillers de direction adjoints
 - des attachés de Gouvernement premiers en rang
 - des attachés de Gouvernement
- (3) carrière de l'ingénieur-conducteur:
 - des ingénieurs-conducteurs principaux
 - des ingénieurs-conducteurs inspecteurs
 - des ingénieurs-conducteurs
- (4) carrière du chargé d'études-informaticien:
 - des conseillers-informaticiens première classe
 - des conseillers-informaticiens
 - des conseillers-informaticiens adjoints
 - des chargés d'études-informaticiens principaux
 - des chargés d'études-informaticiens

Dans la carrière moyenne de l'administration

- (5) carrière du chimiste:
 - des chimistes
- (6) carrière de l'ingénieur technicien:
 - a) services techniques:
 - des ingénieurs techniciens-inspecteurs principaux premiers en rang
 - des ingénieurs techniciens-inspecteurs principaux

des ingénieurs techniciens-inspecteurs
 des ingénieurs techniciens principaux
 des ingénieurs techniciens

b) services des ateliers:

trois chefs d'atelier

(7) carrière de l'informaticien diplômé:

des inspecteurs-informaticiens principaux premiers en rang
 des inspecteurs-informaticiens principaux
 des inspecteurs-informaticiens
 des chefs de bureau-informaticiens
 des chefs de bureau-informaticiens adjoints
 des informaticiens principaux
 des informaticiens diplômés

(8) carrière du technicien diplômé:

des inspecteurs techniques principaux premiers en rang
 des inspecteurs techniques principaux
 des inspecteurs techniques
 des chefs de bureau techniques
 des chefs de bureau techniques adjoints
 des techniciens principaux
 des techniciens diplômés

(9) carrière du rédacteur:

des inspecteurs principaux premiers en rang
 des inspecteurs principaux
 des inspecteurs
 des chefs de bureau
 des chefs de bureau adjoints
 des rédacteurs principaux
 des rédacteurs

Dans la carrière inférieure de l'administration

(10) carrière de l'expéditionnaire technique:

des premiers commis techniques principaux
 des commis techniques principaux
 des commis techniques
 des commis techniques adjoints
 des expéditionnaires techniques

(11) carrière de l'expéditionnaire-informaticien:

des premiers commis-informaticiens principaux
 des commis-informaticiens principaux
 des commis-informaticiens
 des commis-informaticiens adjoints
 des expéditionnaires-informaticiens

(12) carrière de l'expéditionnaire:

des premiers commis principaux
 des commis principaux

- des commis
- des commis adjoints
- des expéditionnaires
- (13) carrière de l'artisan:
 - des artisans dirigeants
 - des premiers artisans principaux
 - des artisans principaux
 - des premiers artisans
 - des artisans
- (14) carrière du cantonnier:
 - des chefs de brigade dirigeants
 - des chefs de brigade principaux
 - des chefs de brigade
 - des sous-chefs de brigade
 - des chefs-cantonniers
 - des cantonniers
- (15) carrière du concierge:
 - des concierges surveillants principaux
 - des concierges surveillants
 - des concierges.

Le nombre des emplois du cadre fermé est déterminé par les pourcentages prévus par la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

Art. 5. Le cadre prévu à l'article 4 peut être complété par des stagiaires, des employés de l'Etat et des ouvriers de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

En cas de difficultés de recrutement d'un candidat à la fonction de chef d'atelier qui appartient à la carrière de l'ingénieur technicien, l'emploi afférent peut être occupé, conformément à l'article 18 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, par un fonctionnaire qui, en raison de ses études et examens, appartient à la carrière de l'expéditionnaire technique ou de l'artisan.

Art. 6. Sans préjudice des conditions générales d'admission au service de l'Etat, les conditions particulières de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion du personnel des cadres dans l'administration sont déterminées par règlement grand-ducal qui peut également déterminer les attributions particulières de ces fonctionnaires.

Art. 7. Sont nommés par le Grand-Duc les fonctionnaires des grades supérieurs au grade 8; le ministre compétent nomme aux autres emplois.

Le directeur et les directeurs adjoints, qui doivent être détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois, ou d'un certificat d'études équivalent suivant la réglementation luxembourgeoise en vigueur, et d'un diplôme d'ingénieur en génie civil, sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement.

Art. 8. Dispositions transitoires

1) Par dérogation à l'article 17,b) de la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration, les premiers artisans principaux hors cadre de l'Administration des Ponts et Chaussées, ayant obtenu leur nomination définitive au grade d'artisan en date du 28 novembre 1979 respectivement en date du 19 juin 1980, peuvent obtenir leur promotion au grade d'artisan dirigeant par référence à l'examen de promotion de la carrière de l'artisan qui a eu lieu à l'Administration des Ponts et Chaussées en date du 4 décembre 1979.

2) L'employé de l'Etat détenteur du diplôme d'ingénieur forestier dénommé „Diplomforstwirt“, engagé à l'Administration des Ponts et Chaussées à partir du 1er mai 1982 et classé à partir du 1er février 1995 au grade 15 de l'annexe A de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, est admissible à la carrière de l'ingénieur. Il est dispensé de l'examen d'admission au stage et de l'examen d'admission définitive, à condition de réussir à l'examen spécial dont l'organisation et la matière sont déterminées par règlement grand-ducal. Les années passées au service de l'Administration des Ponts et Chaussées lui sont bonifiées comme périodes de service intégrales pour le calcul du traitement.

Pour la fixation de la carrière, à condition d'avoir réussi à l'examen spécial précité, il est admis que la nomination définitive au grade 12 a eu lieu le 1er mai 1984, au grade 13 le 1er mai 1987 et au grade 14 le 1er mai 1990. Les promotions supérieures au grade 14 qui se feront hors cadre, seront opérées par référence à l'ingénieur nommé définitivement à l'Administration des Ponts et Chaussées le 1er novembre 1985 et étant considéré comme de rang immédiatement inférieur à celui de l'employé visé par le présent paragraphe 2.

3) L'employée de l'Etat détenteur du diplôme d'ingénieur géomètre dénommé „Diplom-Ingenieur im Vermessungswesen“, engagée à l'Administration des Ponts et Chaussées à partir du 1er juin 1990 est admissible à la carrière de l'ingénieur. Elle est dispensée de l'examen d'admission au stage et de l'examen d'admission définitive, à condition de réussir à l'examen spécial dont l'organisation et la matière sont déterminées par règlement grand-ducal. Les années passées au service de l'Administration des Ponts et Chaussées lui sont bonifiées comme périodes de service intégrales pour le calcul du traitement.

Pour la fixation de la carrière, à condition d'avoir réussi à l'examen spécial précité, il est admis que la nomination définitive au grade 12 a eu lieu le 1er juin 1992, au grade 13 le 1er juin 1995 et au grade 14 le 1er juin 1998. Les promotions supérieures au grade 14 qui se feront hors cadre, seront opérées par référence à l'ingénieur nommé définitivement à l'Administration des Ponts et Chaussées le 1er mars 1994 et étant considéré comme de rang immédiatement inférieur à celui de l'employée visée par le présent paragraphe 3.

4) L'employé de l'Etat détenteur des diplômes „licence des sciences de la terre“ et „maîtrise en sciences de l'environnement“, engagé à l'Administration des Ponts et Chaussées à partir du 1er octobre 1997 est admissible à la carrière de l'ingénieur. Il est dispensé de l'examen d'admission au stage et de l'examen d'admission définitive, à condition de réussir à l'examen spécial dont l'organisation et la matière sont déterminées par règlement grand-ducal. Les années passées au service de l'Administration des Ponts et Chaussées lui sont bonifiées comme périodes de service intégrales pour le calcul du traitement.

Pour la fixation de la carrière, à condition d'avoir réussi à l'examen spécial précité, il est admis que la nomination définitive au grade 12 a eu lieu le 1er octobre 1999, au grade 13 le 1er octobre 2002 et au grade 14 le 1er octobre 2005. Les promotions supérieures au grade 14 qui se feront hors cadre, seront opérées par référence à l'ingénieur nommé définitivement à l'Administration des Ponts et Chaussées le 1er janvier 2006 et étant considéré comme de rang immédiatement inférieur à celui de l'employé visé par le présent paragraphe 4.

5) A condition d'avoir accompli au moins dix années de service, à temps plein ou à temps partiel, l'employé de l'Etat détenteur du diplôme de „Master en mathématiques et informatique, spécialité génie informatique“, engagé à l'Administration des Ponts et Chaussées à partir du 16 octobre 2005 est admissible à la carrière du chargé d'études-informaticien. Il est dispensé de l'examen d'admission au stage et de l'examen d'admission définitive, à condition de réussir à l'examen spécial dont l'organisation et la matière sont déterminées par règlement grand-ducal. Les années passées au service de l'Administration des Ponts et Chaussées lui sont bonifiées comme périodes de service intégrales pour le calcul du traitement.

Pour la fixation de la carrière, à condition d'avoir réussi à l'examen spécial précité, il est admis que la nomination définitive au grade 12 a eu lieu le 1er novembre 2007, au grade 13 le 1er novembre 2010 et au grade 14 le 1er novembre 2013.

Les promotions supérieures au grade 14 se feront hors cadre et seront opérées par référence au chargé d'études-informaticien pouvant être considéré comme de rang immédiatement inférieur à celui

de l'employé visé par le présent paragraphe 5. S'il n'existe au moment de la fonctionnarisation pas d'autres fonctionnaires dans la carrière du chargé d'études-informaticien à l'Administration des Ponts et Chaussées, l'employée visée par le présent paragraphe 5 est intégré dans le cadre.

6) A condition d'avoir accompli au moins dix années de service depuis la dernière date d'engagement, à temps plein ou à temps partiel, l'employé de la carrière de l'ingénieur technicien engagé à l'Administration des Ponts et Chaussées à partir du 1er avril 1999 est admissible à la carrière de l'ingénieur technicien. Etant donné qu'il avait réussi aux examens d'admission définitive et de promotion de la carrière de l'ingénieur technicien en 1984 et en 1987 lors de son occupation auprès du service de l'énergie de l'Etat, il est dispensé de ces examens à l'Administration des Ponts et Chaussées ainsi que de l'examen de la carrière organisé pour les employés de la carrière de l'ingénieur technicien, à condition de réussir à l'examen spécial dont l'organisation et la matière sont déterminées par règlement grand-ducal. Les années passées au service de l'Administration des Ponts et Chaussées lui sont bonifiées comme périodes de service intégrales pour le calcul du traitement.

Pour la fixation de la carrière, à condition d'avoir réussi à l'examen spécial précité, il est admis que la nomination définitive au grade 9 a eu lieu le 1er avril 2000, au grade 10 le 1er avril 2003 et au grade 11 le 1er avril 2006. Les promotions supérieures au grade 11 qui se feront hors cadre, seront opérées par référence à l'examen de promotion de la carrière de l'ingénieur technicien qui a eu lieu à l'Administration des Ponts et Chaussées en date des 14, 15 et 16 juillet 2003.

7) A condition d'avoir accompli au moins dix années de service, à temps plein ou à temps partiel et d'avoir réussi à l'examen de carrière, l'employé de la carrière de l'ingénieur technicien engagé à l'Administration des Ponts et Chaussées à partir du 1er mai 2002 est admissible à la carrière de l'ingénieur technicien. Il est dispensé de l'examen d'admission au stage, de l'examen d'admission définitive et de l'examen de promotion, à condition de réussir à l'examen spécial dont l'organisation et la matière sont déterminées par règlement grand-ducal.

Pour la fixation de la carrière, à condition d'avoir réussi à l'examen spécial précité, il est admis que la nomination définitive au grade 9 a eu lieu le 1er mai 2003, au grade 10 le 1er mai 2006 et au grade 11 le 1er mai 2009. Les promotions supérieures au grade 11, qui se feront hors cadre, seront opérées par référence à l'examen de promotion de la carrière de l'ingénieur technicien qui a eu lieu à l'Administration des Ponts et Chaussées en date des 4, 5 et 6 décembre 2006.

Art. 9. Le Gouvernement est autorisé à procéder aux engagements de renforcements à titre permanent suivants au profit de l'administration:

- a) 3 ingénieurs;
- b) 1 attaché de gouvernement;
- c) 1 chimiste;
- d) 1 ingénieur technicien;
- e) 1 informaticien diplômé;
- f) 2 expéditionnaires techniques;
- g) 2 expéditionnaires-informaticiens;
- h) 1 expéditionnaire administratif;
- i) 2 artisans;
- j) 11 ouvriers de l'Etat.

Les engagements définitifs au service de l'Etat résultant des dispositions du présent article se font par dépassement de l'effectif total du personnel et en dehors du nombre des engagements de renforcements déterminés dans la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 et dans les lois budgétaires pour les exercices futurs.

Art. 10. Est abrogée la loi du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées. Sont aussi abrogées toutes autres dispositions légales ayant trait à l'organisation de l'Administration des Ponts et Chaussées qui sont contraires aux dispositions de la présente loi.

Luxembourg, le 7 juillet 2010

Le Rapporteur,
Lucien CLEMENT

Le Président,
Fernand BODEN

