

N° 6014¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(23.3.2010)

Par dépêche du 26 février 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le texte du projet de loi sous rubrique. Ce texte, élaboré par le ministre des Travaux publics, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen poursuit un double objectif. Il s'agit d'abord de modifier substantiellement le régime de 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 fulgurants qu'a subis le pays depuis 1974 dans le domaine de ses infrastructures. Il s'agit ensuite 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.

Pour ce qui est du premier de ces deux volets, décidément le plus important, le Conseil d'Etat reste sur sa faim quant aux visées de la réforme proposée. L'exposé des motifs part de la situation créée par la loi de 1974. Ce n'était pas la première réforme de cette administration, qui est l'un des corps administratifs les plus anciens de l'Etat. Les auteurs du projet de loi enregistrent les adaptations qui ont été nécessaires pendant les trente-cinq années écoulées et décrivent la réforme qui consiste à donner une assise légale aux adaptations pratiques des dernières années. Le projet de loi sous examen reste par contre très discret sur l'un des facteurs essentiels qui a exigé des adaptations constantes de la part de l'Administration des ponts et chaussées: les décisions politiques mal coordonnées. Des lois successives ont en effet organisé le transfert des attributions qu'avait l'administration en matière de distribution de l'eau potable et de la distribution et du traitement des eaux usées vers une administration nouvellement créée, la création à neuf d'un service de surveillance des tunnels routiers et autoroutiers à côté d'une Inspection du travail et des mines qui n'a plus de mines à surveiller, le rôle de plus en plus important confié à l'Administration des ponts et chaussées en tant que conseiller de celles parmi les administrations communales qui ne disposent pas de services techniques adéquats, la prise en charge – au-delà de la planification, de la construction et de l'entretien du réseau routier et autoroutier – de la gestion du trafic qui utilise ces réseaux. L'Administration des ponts et chaussées a ainsi été confrontée de façon continue à la nécessité de faire face à des changements répétés provoqués par des décisions d'ordre politique.

Le projet de loi sous examen a été élaboré à une époque où les ministères des Travaux publics et des Transports étaient des entités distinctes attribuées à deux ministres 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, encore que les compétences attribuées au ministre responsable politiquement du nouveau ressort soient compartimentées par l'arrêté susmen-

tionné en „attributions relevant des compétences en matière de transports“ et en „attributions relevant des compétences en matière de travaux publics“. Au moment d'émettre le présent avis, le Conseil d'Etat n'est pas encore à même de savoir dans quelle mesure cette distinction en compétences différentes fait survivre les compartimentages des anciens ministères, ou dans quelle mesure elle les intègre dans une entité nouvelle. La nomination d'un ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures à côté d'un ministre au Développement durable et aux Infrastructures ne faisant sens que s'il y a aussi délégation de compétence (ce qui ferait revivre le compartimentage juridique des compétences et des responsabilités), le Conseil d'Etat s'interroge si les anciens clivages sont dépassés ou non. Si, par exemple, l'un des ministres restait compétent pour l'Administration des ponts et chaussées et l'autre pour les Transports, l'attribution de „la gestion du trafic sur la voirie de l'Etat“ (4e tiret de l'alinéa 3 de l'article 1er du projet sous avis) à l'Administration des ponts et chaussées ne provoquerait-elle pas des conflits de compétence avec le titulaire des „compétences en matière de transports“ qui assume la responsabilité de la circulation et de la sécurité routières? Dans un souci de cohérence administrative, ne faudrait-il pas faire migrer les „compétences en matière de transports“ vers les „compétences en matière de travaux publics“ et, avec davantage de suite dans les idées, certaines des attributions traditionnelles du ministère des Transports vers l'Administration des ponts et chaussées: en l'occurrence, les attributions de l'ancien ministère des Transports et du nouveau ministère du Développement durable et des Infrastructures en matière d'utilisation de la voirie ainsi qu'en matière de contrôle routier?

Un pays comme le Grand-Duché de Luxembourg dispose de trop peu de ressources humaines pour se permettre de les dissiper dans l'enchevêtrement des compétences entre différents ministères et services. Le Conseil d'Etat estime que les réformes d'administrations ne remplacent pas la réforme administrative. Cette dernière n'atteindra pas ses buts si, au sommet, les responsabilités ministérielles ne sont pas nettement séparées les unes des autres et si les regroupements de responsabilités, dictés pourtant par les circonstances, ne sont pas envisageables parce qu'ils sortiraient des vieilles ornières.

Dans le sens de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du gouvernement grand-ducal, une clarification s'impose au sujet des compétences „déléguées“ confiées au ministre délégué.

Dans cette même logique, à partir du moment où il y a création d'un „grand“ ministère chargé de la gestion et de l'entretien de l'infrastructure lourde du pays, ne faudrait-il pas faire un pas de plus et lui confier également la responsabilité de l'infrastructure ferroviaire? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le législateur – poussé par les instances de l'Union européenne – a déjà procédé au niveau des chemins de fer à la séparation organique des infrastructures ferroviaires et des entités de transport qui les utilisent. Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que les auteurs du projet de loi sous examen constatent dans l'exposé des motifs que la division centrale actuelle de l'administration (que le projet de loi transforme en „division des travaux neufs“) sera mise „à la disposition d'autres départements pour les soutenir dans la réalisation de grands chantiers, comme p. ex. la construction d'infrastructures ferroviaires“, idée que le projet de loi, article 4, paragraphe 2, alinéa 2, réalise en disposant que „La division des travaux neufs peut être chargée de la conception et de la réalisation de l'infrastructure des travaux de génie civil pour d'autres départements ou sociétés chargées de la gestion d'infrastructures publiques.“ Le Conseil d'Etat encourage les auteurs du projet de loi à aller résolument jusqu'au bout de leur idée.

Il relève par ailleurs que les réformes proposées par le projet de loi auraient très bien pu être réalisées à l'intérieur de l'administration et sans intervention du législateur, si l'augmentation du nombre des agents ne se heurtait pas à la barrière fixe que constitue le cadre légal du personnel de l'administration. Le choix politique aurait donc pu se porter parfaitement sur l'élaboration d'une loi-cadre ordinaire qui se serait limitée à fixer les compétences et l'autorité ministérielle, ainsi que le cadre du personnel. Par contre, le choix qu'ont fait les auteurs du projet de loi – fixation par l'autorité de la loi de l'organigramme interne de l'administration – met à mal les compétences revenant normalement au pouvoir exécutif et empêchera à l'avenir l'administration d'adapter rapidement ses structures aux changements de son environnement.

Le Conseil d'Etat donnerait sa préférence à une définition de l'organigramme par voie de règlement grand-ducal, voire même par instruction interne.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

En dehors des observations d'ordre général formulées plus haut, l'article sous examen suscite deux observations de la part du Conseil d'Etat.

1) Le texte de l'article pourrait être allégé considérablement si le Conseil d'Etat était suivi dans sa proposition de retenir la fixation de l'organigramme interne de l'administration parmi les compétences de l'exécutif. Ce but serait atteint, pour l'article 1er, si l'alinéa introductif se limitait à une formule générale, telle que la suivante:

„L'Administration des Ponts et Chaussées, dénommée ci-après „l'administration“, est chargée de la conception et de la réalisation des travaux de génie civil pour le compte de l'Etat.“

A partir du moment où tout travail de génie civil pour compte de l'Etat rentre dans les attributions de l'administration, la partie de texte de l'alinéa 3 de l'article sous examen 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 la suit (commençant par les termes „pour compte des communes, dans les limites tracées ci-dessus: ...“, intitulé qui serait supprimé).

Selon le Conseil d'Etat, le texte de l'article 1er se lirait dès lors comme suit:

„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 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 Mertert 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 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.

2) Le Conseil d'Etat est d'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 des services techniques adéquats. Il insiste cependant pour que ces interventions, si elles ne doivent pas constituer des subventions financières occultes en faveur de certaines administrations communales, fassent l'objet d'une facturation mettant les frais de l'intervention à charge des bénéficiaires réels qui garderaient ainsi quand même l'avantage du recours au savoir-faire accumulé dans l'administration. L'article sous examen devrait créer la base légale afférente.

De l'avis du Conseil d'Etat et nonobstant la proposition rédactionnelle faite ci-avant à l'endroit de l'article 1er de la loi en projet, 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 compte de l'Etat, tout comme l'Administration des ponts et chaussées. A l'égard de ces sociétés et établissements, c'est l'Etat qui détient le pouvoir de décision, 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 sinon entièrement, du moins 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 d'infrastructure“, même si le texte cité ne concorde pas précisément avec celui des points énumérés sous les travaux exécutés directement „pour le compte de l'Etat“, ne peuvent être que des missions figurant parmi celles énumérées sous la rubrique „pour compte de l'Etat“.

Ceci n'empêche pas le plein respect du principe de la transparence budgétaire et comptable se traduisant par une facturation à l'entité bénéficiaire des prestations effectuées à son égard, à l'instar de ce qui doit valoir pour les communes.

Finalement, le Conseil d'Etat constate que la situation à laquelle aboutit le texte de l'article sous revue présente encore la particularité qu'il „boucle la boucle“. En effet, les administrations de l'Etat 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. L'Etat se décharge ensuite de certaines missions sur les établissements publics et sociétés de gestion et d'exploitation au motif de la plus grande flexibilité offerte par leur encadrement légal. La confiance ainsi témoignée à la flexibilité arrive cependant à ses limites lorsqu'il s'agit de la réalisation de travaux de conception, de construction, d'entretien et de surveillance des grandes infrastructures. Les travaux en question doivent faire retour, selon les auteurs du projet de loi sous examen, 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 départager le travail entre les établissements et sociétés agissant en marge de l'Etat et largement dégagés des méthodes de gestion propres aux administrations de l'Etat ainsi que des contrôles qui les accompagnent, et une administration traditionnelle astreinte au respect d'un ensemble de règles de fonctionnement complexe. La réinstallation de l'Administration des ponts et chaussées dans ses droits, lorsqu'il s'agit de réaliser des travaux que la flexibilité seule ne semble pas à même de maîtriser constitue la meilleure preuve de la nécessité de repenser fondamentalement le fonctionnement des structures de l'Etat. En inversant ce raisonnement – ne faudrait-il pas libérer aussi l'Administration des ponts et chaussées des contraintes législatives qui alourdissent son action journalière? – l'on montrerait l'absurdité de la juxtaposition d'entités de l'Etat les unes soumises aux procédures compliquées et aux contrôles pesants institués par la loi, les autres en étant libérées, le tout dans l'intérêt bien compris du fonctionnement bien ordonné de l'Etat.

Le dernier alinéa du texte sous examen 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 des crédits budgétaires autorisés par le Parlement.

Article 2

Le Conseil d'Etat suggère une formulation légèrement différente pour ce texte et préférerait écrire:

„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.“

Article 3

Conformément à l'observation finale développée ci-dessus sous les „Considérations générales“, le Conseil d'Etat demande la suppression de l'énumération des diverses sous-divisions administratives de l'administration. De toute façon, il aurait fallu mentionner la direction avant l'énumération des divisions, même si celle-ci ne comporte pas un effectif aussi important que les divisions proprement dites.

Par ailleurs, il ne suffit pas de placer „toutes les divisions et tous les services de l'administration“ sous les ordres de la „direction“, il faudrait d'abord définir la notion de „direction“ et les attributions de cet organe – pour les distinguer de celles du directeur – et mettre ensuite à sa disposition les instruments nécessaires pour venir à bout de ses tâches, c'est-à-dire les services centraux de l'administration.

En ce qui concerne la déconcentration administrative envisagée, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations du présent avis.

Article 4

Compte tenu des observations faites par le Conseil d'Etat dans les considérations générales qui précèdent, tout le contenu de l'article 4 serait appelé à disparaître du projet de loi, à l'exception d'un passage sur la direction.

Nonobstant le principe que l'organisation interne de l'Administration relève du seul pouvoir exécutif, le Conseil d'Etat demande qu'une distinction plus nette soit établie entre la responsabilité du directeur et les missions de la direction. Le fonctionnement ordonné de l'Etat, tant au niveau politique qu'au niveau administratif, présuppose que la responsabilité soit toujours liée à une personne déterminée, et non pas à des comités, fussent-ils être des comités de direction. Face au directeur qui doit indiscutablement être le chef hiérarchique de tout le personnel de l'administration, ce ne peut donc pas être la direction qui „a sous ses ordres toutes les divisions“. Les services de la direction devraient par contre avoir le rôle de coordonner les actions des divisions et des services, dont les chefs sont responsables à l'égard du directeur, et non pas à l'égard de la direction. En outre, le Conseil d'Etat propose de supprimer la fin de la phrase „et veille à leur bien-être social“, alors que d'une manière générale une direction a l'obligation d'organiser le service dont elle est en charge de façon telle que son personnel puisse travailler dans les meilleures conditions possibles.

Le Conseil d'Etat préférerait donc un texte de la teneur suivante à insérer dans le règlement grand-ducal préconisé ci-avant:

„(1) La direction agit sous les ordres du directeur. Elle coordonne l'action des divisions et de tous les services de l'administration. Elle établit le projet de budget et en surveille l'exécution. Elle organise le recrutement, la formation et la gestion des agents de l'administration.“

Le Conseil d'Etat ne peut pas se familiariser avec la formule que la direction „se charge des relations avec le ministère de tutelle et le public“. Elle ne se saisit pas de son initiative de ces missions, mais elle en est chargée soit par la loi soit par le directeur.

Par ailleurs, il est erroné de parler du „ministère de tutelle“, alors qu'est visé en l'occurrence le „ministre compétent“. En effet, le terme „tutelle“ est à réserver aux actes de tutelle administrative de l'Etat à l'égard d'une autre personne juridique de droit public (tels les communes ou les établissements publics), et non à des rapports simplement hiérarchiques.

Le paragraphe 11 fait mention des taxes dont le Conseil d'Etat a demandé la généralisation, pour tous les travaux effectués par l'administration pour compte des communes, et non seulement pour les travaux effectués par le service géologique et par la division des géomètres et de la photogrammétrie.

La mention que ces services peuvent aussi effectuer des travaux dans l'intérêt de personnes privées aurait mérité de figurer comme dernier alinéa à l'article 1er.

Article 5

La mesure proposée par le texte de cet article règle une question d'organisation interne de l'administration; elle n'a par conséquent pas sa place dans un texte de loi.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le texte de 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. En effet, si le législateur prévoit déjà, au moment du vote de la future loi, des difficultés de recrutement, ne faut-il pas y voir une sorte d'appel du pied adressé aux candidats potentiels qui sont invités à calmer leurs ardeurs et à laisser la priorité aux candidats issus de la carrière de l'expéditionnaire technique et de l'artisan? Le texte du commentaire de l'article reste muet sur ce passage, de même qu'il n'informe pas sur les raisons qui s'opposent à un recrutement externe, en cas de difficultés de trouver un candidat interne.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Au deuxième alinéa, 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. Le deuxième alinéa peut donc se limiter à mentionner la condition spécifique d'accès aux fonctions de directeur et de directeur adjoint: diplôme de fin d'études secondaires ou diplôme équivalent, diplôme universitaire d'ingénieur en génie civil.

Article 10

Le texte du projet de loi sous examen suit les recommandations que le Conseil d'Etat avait formulées à titre subsidiaire notamment dans son avis du 7 octobre 2008 sur le projet de loi relatif au régime des permissions de voirie (doc. parl. *No* 5823). Ces recommandations visaient à désigner par référence à leurs fonctions et grades dans la hiérarchie interne de l'administration les fonctionnaires destinés à se voir attribuer la qualité d'officier de police judiciaire et à exiger dans leur chef la justification d'une qualification professionnelle à la hauteur de leur tâche qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale. Le Conseil d'Etat avait en particulier préconisé que le principe de cette formation est à prévoir dans la loi formelle, quitte à reléguer à un règlement grand-ducal les modalités d'organisation de cette formation. Or, cette solution reste largement en retrait de la position adoptée par le Conseil d'Etat à titre principal. Dans son avis du 19 janvier 2010 sur le projet de loi relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes champêtres (doc. parl. *No* 5916¹), le Conseil d'Etat a une nouvelle fois rappelé son attitude de principe, tout en la précisant. Il fait en particulier la différence entre le droit de dresser procès-verbal, de procéder à des vérifications d'identité au sens du Code d'instruction criminelle et de décerner des avertissements taxés. Les auteurs du projet de loi sous examen ne font pas la distinction nette entre ces trois situations, même s'il est permis de présumer qu'ils ne visent que le droit de décerner des avertissements taxés. Or, cette dernière prérogative vise précisément à arrêter des poursuites éventuelles; les agents qui l'exercent participent donc à la mission légale de constater les infractions. Le droit de procéder à des contrôles d'identité rapproche donc des membres de la Police grand-ducale les agents qui l'exercent.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que certains agents de la carrière du cantonnier soient constitués officiers ou agents 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 droit 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. Si le conducteur de la voiture n'accepte pas l'avertissement taxé, l'agent en charge sera de toute façon obligé d'établir un procès-verbal documentant les faits qu'il a constatés. Sans être officier ou agent de police judiciaire, tout fonctionnaire a le devoir (article 23 du Code d'instruction criminelle) de donner avis au procureur d'Etat de crimes ou délits dont il a eu connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, mais sa dénonciation n'acquiert pas pour autant la foi donnée au procès-verbal dressé par un officier ou agent de police judiciaire.

Malheureusement, les cantonniers ne sont pas à l'abri de comportements impolis, vexants ou même incivils de la part d'utilisateurs de la voie publique. L'Etat ne peut pas les protéger *a priori* de tels comportements, ni prévenir les frustrations qui peuvent en résulter. Le moyen recherché par le projet de loi sous examen – confier à certains agents de la carrière du cantonnier un pouvoir de police – a le désavantage manifeste de ne pas protéger les autres agents et, ce qui est plus grave aux yeux du Conseil d'Etat, de mettre en place une solution qui pourra être réclamée par tout fonctionnaire en relation directe avec le public. Ce n'est pas grâce à la constitution d'un corps de police parallèle que l'Administration des ponts et chaussées parviendra à inculquer à tous les usagers de la route un comportement civique.

Enfin, l'avis du 19 janvier 2010 mentionné ci-dessus rappelle que 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 dès lors pas aux exigences des articles 12 et 14 de la Constitution. Le maintien de la disposition sous examen mettrait dès lors le Conseil d'Etat dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel au texte sous avis.

Article 11

Ne disposant pas du dossier détaillé des agents dont la situation sera régularisée soit moyennant reconsidération de leur carrière de fonctionnaires, soit moyennant intégration dans le cadre légal des fonctionnaires des différentes carrières de l'administration, le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer sur le bien-fondé des mesures proposées. 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 vacance dans le cadre légal de l'administration.

Quelques observations de détail s'imposent néanmoins.

Le paragraphe 1er doit réparer au bénéfice de deux agents transférés en 1995 du Service de l'énergie de l'Etat vers l'Administration des ponts et chaussées la perte des perspectives de carrières qui étaient plus favorables dans le service d'origine que dans l'administration à laquelle ils furent affectés. Les auteurs du projet de loi ne semblent pas envisager la possibilité ou l'hypothèse que la perte de ces perspectives puisse être due objectivement à l'acquisition d'autres avantages ayant compensé depuis 1995 la perte des perspectives.

Au paragraphe 2, alinéa 1, la formule „... est admissible à la carrière de l'ingénieur *en vertu de ses études et diplômes* ...“ surprend, puisqu'elle admet l'interprétation que l'agent visé ne remplit précisément pas les conditions d'études ouvrant l'accès à la carrière de l'ingénieur, 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 même observation vaut pour les paragraphes 3, alinéa 1, 4, alinéa 1, 5, alinéa 1, 6, alinéa 1 et 7, alinéa 1.

Si les dossiers visés étaient complétés par une reconnaissance d'équivalence usuelle, la mention du texte cité plus haut serait à abandonner simplement.

Article 12

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: ...*“ et de supprimer le dernier alinéa de l'article.

Ce renforcement par la voie de la modification de la loi-cadre restera exceptionnel, puisqu'à l'avenir les renforcements se feront par le truchement du *numerus clausus* dans la loi budgétaire annuelle.

Quant au texte du deuxième alinéa, le Conseil d'Etat demande le remplacement de la mention „exercice 2009“ par celle de „exercice 2010“, car le projet de loi sous examen ne pourra de toute évidence plus être évacué par la Chambre des députés au cours de l'exercice visé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 mars 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER