

N° 5191¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**portant réorganisation de l'administration des Bâtiments Publics**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(19.12.2003)

Par dépêche du 16 juillet 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, qui était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles et qui a été élaboré par le ministre des Travaux publics.

Au moment d'émettre son avis, le Conseil d'Etat n'était pas encore saisi de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Comme les dispositions du présent projet de loi sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat attire l'attention sur l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose que de tels projets de loi sont obligatoirement accompagnés d'une fiche financière, avisée par le ministre du Budget.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi a pour objet de réorganiser l'Administration des bâtiments publics afin de l'adapter à la fois au volume des activités et investissements qu'elle gère et aux nouvelles missions qui l'attendent en matière de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Créée en 1843, l'Administration des bâtiments publics a vu sa loi de base adaptée successivement, la dernière fois en 1975.

En 1975, les investissements de l'Etat réalisés par le truchement des fonds d'investissement se chiffraient à 11.068.000 euros; en 2002, le chiffre en question se monte à 90.834.000 euros. Les travaux réalisés par la Division des services régionaux et la Division des services spéciaux se situaient en 1981 respectivement à 304.154.000 LUF et à 301.552.000 LUF, pour passer en 2000 à respectivement 2.549.050.000 LUF et à 1.024.744.000 LUF. A ces travaux s'ajoute l'impact des investissements pris en charge par la Loi de garantie.

L'Administration gère un patrimoine immobilier composé de 1.453 objets, avec un total de 9.562.486 m³ auxquels s'ajoutent 803.288 m³ d'immeubles loués. Dans un avenir très proche, ces chiffres augmenteront de 20 objets nouveaux et de 1.700.000 m³.

En 1975, la loi organique de l'Administration prévoyait 153 postes auxquels se sont ajoutés au fil des années 15 postes confiés à des experts externes.

Ces informations, tirées de l'exposé des motifs, sont la preuve que l'Administration des bâtiments publics doit s'adapter dans des délais très brefs, faute de quoi elle sera dépassée tout aussi rapidement par les événements.

Pour faire face à cette situation, le projet de loi prévoit, d'une part, une réorganisation des structures de l'Administration – la Division des services spéciaux disparaîtra pour être transformée ensemble avec la Division des services régionaux en une nouvelle Division de la gestion du patrimoine, alors que, d'autre part, le cadre de l'Administration sera augmenté de 15 unités de personnel, ce qui permettra

d'intégrer dans les différentes carrières de fonctionnaires les experts externes qui sont maintenant déjà présents dans l'Administration, ceci moyennant dispositions transitoires et personnalisées.

Le Conseil d'Etat considère que les changements proposés sont de nature à maintenir à flot l'Administration et à lui fournir la force de travail dont elle a besoin pour faire face à l'avenir. Il peut donc marquer son accord de principe avec la réorganisation projetée.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

L'Administration des bâtiments publics est maintenue sous l'autorité du ministre des Travaux publics. Dans la loi modifiée du 18 décembre 1975, cette disposition figure à l'article 3.

Article 2

Cet article reprend les attributions fixées dans l'article 2 de la loi de 1975, en les adaptant aux circonstances nouvelles et en tenant compte des attributions d'autres administrations dans les mêmes domaines.

Les trois premiers points de l'énumération visent les attributions liées aux constructions nouvelles, les six derniers points la maintenance et la modernisation du parc immobilier existant.

Construction de bâtiments nouveaux

Le premier point reprend, tout en le réaménageant, le premier point de l'article 2 de la loi de 1975. Il abandonne la „transformation“ de bâtiments publics, qui se retrouve néanmoins sous le point 7 nouveau. Il ajoute que l'administration agit „en collaboration avec les hommes de l'art du secteur privé“, consacrant ainsi dans le texte de la loi une situation qui s'est développée depuis longtemps sur le terrain et qui était prise en compte dans le texte antérieur par le tiret 2 du même article (supervision de l'étude et de l'exécution des projets de construction confiés au secteur privé). En effet, le temps où l'Administration réalisait uniquement les plans qu'elle avait développés elle-même sont révolus depuis longtemps. S'ajoute encore aux attributions l'étude et l'exécution „des équipements“ des bâtiments. Là également, la loi tiendra compte de l'évolution puisque les équipements techniques des bâtiments constituent un pourcentage de plus en plus élevé du coût du bâtiment fini. Cette partie des missions de l'Administration est prévue sous le texte actuel sous le 6e tiret de l'article 2 (acquisition et entretien du mobilier et de l'équipement spécial affectés aux bâtiments).

Le point 2 reprend presque textuellement le tiret 3 de l'ancien texte. C'est précisément la radiation des mots „la supervision“ de l'étude et de l'exécution des projets de construction réalisés par voie de préfinancement, qui soulève la question de la responsabilité précise de l'Administration dans les projets réalisés moyennant préfinancement. Sous le régime légal actuel, l'Administration se limite à superviser les travaux (étude et exécution) confiés à des tiers; sous le nouveau régime instauré par le projet de loi, l'Administration semble devoir être chargée de l'ensemble du dossier, étude et exécution, et donc aussi de la responsabilité entière. Les auteurs du projet de loi devraient éclaircir leurs intentions en la matière.

En outre, le point 1 vise les objets réalisés moyennant financement direct par le budget de l'Etat et autorise l'Administration à avoir recours à des hommes de l'art du secteur privé; le point 2 vise les objets réalisés moyennant préfinancement, mais ne prévoit plus l'intervention des hommes de l'art du secteur privé, alors qu'elle est, dans cette situation précise, une conséquence presque normale dictée par l'agencement du dossier. Cependant, les situations pratiques développées jusqu'ici peuvent changer à l'avenir (un objet peut être préfinancé, mais être réalisé par l'Etat lui-même). Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de préciser ce point dans le texte même du corps de la future loi.

Suivant la solution retenue lors de la rédaction définitive, le texte suggéré par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 3, sous I, a), devrait être adapté lui aussi.

Le point 3 donne à l'Administration un rôle de conseiller en matière de construction dans l'intérêt des institutions parastatales et des établissements publics. Il résulte de la rédaction de ce texte que l'intervention de l'Administration dépend de l'initiative de l'entité parastatale ou de l'établissement public. Il n'y a donc pas passage obligatoire de ces entités par l'Administration pour tous leurs projets immobiliers.

Maintenance et modernisation

Le point 4 reprend en substance le tiret 5 de l'article 2 de la loi de 1975.

Le point 5 apporte un accent nouveau, puisqu'il charge l'Administration non seulement des missions que lui confie le tiret 4 de l'article 2 de la loi de 1975, mais encore de l'établissement d'un programme d'entretien préventif systématique. Il s'agit là d'une initiative destinée à détecter à un stade précoce de petits défauts qui risquent d'évoluer rapidement vers des dégradations importantes, et à prévenir que des défauts se produisent, grâce à des travaux d'entretien effectués au bon moment.

Le point 6 était compris dans les tirets 4, 6 et 7 de l'actuel article 2 de la loi de 1975.

Le point 7 réunit dans un texte des éléments répartis dans la loi de 1975 sur les tirets 1, 4, 6 et 7 de l'article 2.

Le point 8 met en exergue l'existence, et la gestion, des ateliers et dépôts dépendant de l'Administration.

Le point 9 reprend textuellement la mission définie sous le tiret 9 de l'article 2 de la loi de 1975.

Sont écartées deux attributions inscrites encore dans la loi de 1975:

- le contrôle des installations de chauffage des bâtiments occupés par les services publics ainsi que l'acquisition et la distribution des combustibles destinés au chauffage de ces bâtiments, missions qui sont refoulées par le Gouvernement vers les ministères et services qui occupent eux-mêmes les bâtiments;
- la détermination de la valeur locative des immeubles à louer ou à prendre en location par l'Etat, mission qui a été reprise par la Commission des loyers, établie au sein du ministère des Finances.

D'une façon générale, les missions de l'Administration ne changent guère pour ce qui est des constructions nouvelles. Quant aux travaux de transformation et de réhabilitation, l'accent est mis sur l'entretien préventif.

Article 3

Cet article reprend les textes des articles 2 (partiellement), 3 et 4 de la loi de 1975, mais en les adaptant.

La „division de la gestion du patrimoine“ prend ainsi la place de deux anciennes divisions, celle „des services régionaux avec ateliers“ et celle „des services spéciaux“.

Le Conseil d'Etat estime que la répartition du travail et des responsabilités entre le directeur et le directeur adjoint n'est pas claire. La mention „La direction relève directement de la compétence du directeur et du directeur adjoint“ fait présumer une direction assumée en commun par deux fonctionnaires, alors que la mention „L'administration est placée sous l'autorité d'un directeur“ qui est „secondé par un directeur adjoint“ établit incontestablement une dépendance hiérarchique entre ces deux fonctionnaires. De même, la loi ne confie pas des domaines d'attribution spécifiques et des responsabilités exclusives soit au directeur soit au directeur adjoint, mais retient au contraire que „La direction assume la gestion de l'administration“. C'est encore „la direction“ qui coordonne et surveille les divisions, qui représente l'Administration, fait le lien avec les autorités publiques et gère certaines attributions de l'Administration.

Le Conseil d'Etat propose de placer l'Administration sans ambiguïté sous l'autorité du seul directeur. Le directeur adjoint doit rester confiné dans un rôle secondaire par rapport au directeur qu'il assiste ou qu'il seconde. A l'égard du ministre de tutelle, c'est le directeur qui porte la responsabilité pour les actions et omissions de l'Administration. Il ne peut y avoir de responsabilité partagée et diluée entre directeur et directeur adjoint.

Les auteurs du projet de loi devraient aussi résoudre la question de la gestion de l'Administration en cas d'absence pour cause de maladie ou de congé du directeur. Comme les affaires d'une administration de l'envergure de l'Administration des bâtiments publics requièrent souvent des décisions sinon immédiates du moins rapides et qu'elles ne peuvent surtout pas rester en suspens pendant une durée indéterminée, il serait opportun de compléter les missions confiées au directeur adjoint par la phrase suivante: „Il remplace le directeur en cas d'absence.“ La même solution a d'ailleurs été retenue pour les directeurs des lycées (*projet de loi No 5092*).

Le Conseil d'Etat propose donc de donner à l'article 3 la teneur suivante:

„**Art. 3.** L'administration comprend:

- la direction;
- les divisions des travaux neufs et de la gestion du patrimoine.

1. *La Direction*

L'administration est placée sous l'autorité d'un directeur.

Un directeur adjoint assiste le directeur dans l'accomplissement de ses attributions. Il remplace le directeur en cas d'absence.

La direction relève directement de la compétence du directeur. Elle assume la gestion de l'administration. Elle coordonne et surveille les activités des divisions. Elle représente l'administration et établit les relations avec les autorités et le public.

La direction a pour mission la gestion des comptabilités budgétaires et générale, la numérisation du courrier, le développement du système informatique et le paramétrage du logiciel d'application, la gestion des ressources humaines et la formation du personnel, l'accueil, la supervision des activités des ateliers et des dépôts.

2. *Les Divisions*

Chaque division est placée sous les ordres d'un architecte ou ingénieur première classe.

a) La Division des travaux neufs

Elle est chargée de l'étude et de l'exécution des bâtiments publics nouveaux financés par l'Etat ou par voie de préfinancement privé, y compris leurs équipements et l'aménagement des alentours.

b) La Division de la gestion du patrimoine

Elle est chargée de l'établissement et de la gestion de l'inventaire des bâtiments publics, de l'établissement et de la gestion des programmes de maintenance des bâtiments publics, de leurs équipements, alentours et plantations, de la maintenance et de la gestion technique des bâtiments publics et de leurs équipements spéciaux, de l'étude et de la réalisation des travaux de transformation, d'agrandissement et de réhabilitation des bâtiments publics, y compris leurs équipements et l'aménagement des alentours, de l'expertise des propriétés bâties à acquérir et à céder par l'Etat."

Article 4

D'une façon générale, le texte de cet article se borne à aligner les carrières de l'Administration des bâtiments publics sur celles qui existent en général dans la fonction publique.

En rompant avec le régime de la loi de 1975 (les postes d'avancement dans les grades supérieurs de chaque carrière étaient limités en nombre), la nouvelle loi se mettra en concordance avec les lois organiques des autres administrations de l'Etat. Il ne faut cependant pas se cacher un problème qui se présentera à terme: dans la carrière supérieure – pour prendre un exemple – chaque agent avancera au grade d'architecte/ingénieur première classe, mais il n'y aura que deux postes de ce grade qui permettront à leur titulaire d'exercer les responsabilités de chef de l'une des deux divisions. A traitement égal, responsabilité inégale. Le problème de l'équité que l'article 4 veut résoudre (cf. l'alinéa qui suit) réapparaîtra donc par la petite porte.

Les deux carrières séparées actuelles de l'architecte et de l'ingénieur doivent être fusionnées en une carrière commune nouvelle. L'explication fournie par le commentaire de l'article n'est pas très satisfaisante: le changement serait devenu nécessaire „en raison de problèmes de hiérarchie et d'équité“. Il est exact que les avancements futurs seront plus simples du fait qu'il y aura une seule ancienneté de service pour toute la carrière supérieure. Le responsable hiérarchique de chaque division sera aussi indistinctement soit un ingénieur soit un architecte, alors que sous le régime de la loi actuelle, la Division des travaux neufs devait être dirigée par un architecte, mais le commentaire de l'article reste muet sur l'abandon de cette exigence. Par ailleurs, les avantages du nouveau système risquent d'être compensés par les désavantages qu'il comporte manifestement (cf. alinéa ci-dessus).

Le commentaire de l'article 4, avant-dernier alinéa, indique qu'en ce qui concerne „l'effectif total des différentes carrières, il est fait référence à l'article 16 de 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“, mais la référence en question n'apparaît pas dans le texte même du projet de loi, lacune que les auteurs du projet devraient combler.

Article 5

Suivant l'approche adoptée lors des récentes modifications du cadre du personnel de différentes administrations, le projet sous revue ne fixe pas de nombre limite pour les emplois dans les différentes carrières. Il est admis en l'occurrence que le nombre des emplois ressort implicitement du nombre limite déterminé par la loi budgétaire. Aussi fera-t-on abstraction, dans le cadre de l'article 5, d'une référence aux fonctions reprise dans le cadre du personnel prévu à l'article 4. Par ailleurs, les alinéas 1 et 2 seront remplacés par un alinéa libellé comme suit:

„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.“

Article 6

Le texte de cet article reprend, avec les modifications qui s'imposent, celui de l'article 7 de la loi précitée de 1975.

Le texte du paragraphe 1er serait à lire comme suit:

„1) Sans préjudice des conditions générales d'admission au stage *ainsi qu'aux examens* de fin de stage et de promotion ...“

Le paragraphe 5, alinéa 2, *in fine*, et le paragraphe 6 *in fine* sont à lire comme suit:

„... sur proposition du directeur“.

Le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait qu'une série de projets de règlement grand-ducal, exécutant la loi modifiée sur le statut des fonctionnaires de l'Etat et réglant en particulier les conditions d'admission au stage, les examens de fin de stage et les réductions de stage pouvant être accordées, sont engagés dans la procédure réglementaire sans que leur texte définitif soit actuellement connu. Il y aura lieu de tenir compte du texte définitif de ces règlements grand-ducaux pour la rédaction finale du texte de l'article 6 du projet sous examen.

Article 7

Le Conseil d'Etat suggère de fusionner les alinéas 1 et 3 de cet article pour les lire comme suit:

„Sont nommés par le Grand-Duc les fonctionnaires des grades supérieurs au grade 8; le ministre ayant dans ses attributions l'administration des bâtiments publics nomme aux autres emplois.“

Quant à l'alinéa 2, toutes les nominations soumises au Grand-Duc se font formellement „sur proposition du Gouvernement“, en l'occurrence sur proposition du ministre compétent. De fait, toutes les propositions de nomination à soumettre au Grand-Duc passent par le Gouvernement réuni en conseil. Pour que l'alinéa garde son sens, c'est-à-dire pour que les nominations du directeur et du directeur adjoint préservent leur particularité par rapport aux autres nominations des grades supérieurs au grade 8, il faudrait dire „... sur proposition du Gouvernement en conseil“.

Article 8

Cet article règle l'intégration dans les cadres de l'Administration des experts externes. Son paragraphe 13 règle la possibilité du détachement de trois fonctionnaires, ainsi que les modalités de ces détachements, des promotions des fonctionnaires détachés et de leur réintégration éventuelle dans l'administration d'origine.

Le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure de vérifier en détail si, dans chaque cas individuel, les conditions d'études sont bien remplies et si les périodes de service ont été accomplies de façon à autoriser les dates des nominations définitives fictives. Il constate que les allègements à l'admission au statut de fonctionnaire, sous les numéros 1 à 3 et 9 à 12, correspondent à ceux accordés aussi par des lois antérieures aux agents d'autres administrations de l'Etat.

Pour ce qui est des situations visées sous les numéros 1 et 2, il suggère de réunir sous un seul numéro l'ensemble de ces dispositions, qui sont communes à deux agents qui ont été engagés tous les deux le 1er août 2001 comme employés-architectes. Il faudra de toute façon fournir dans le texte même de la loi la clef ou les éléments permettant de distinguer les deux situations personnelles l'une de l'autre (le premier candidat est supposé avoir reçu sa nomination définitive le 1er mai 1998 alors que le second candidat l'aurait reçue le 1er octobre 1998). Le texte du projet actuel ne contient pas d'élément autorisant l'établissement d'un lien indiscutable entre l'un des deux numéros du texte et l'un ou l'autre des deux agents concernés.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le texte du projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

