

## Projet de règlement grand-ducal

**relatif à la formation et au contrôle des connaissances des fonctionnaires de la carrière du cantonnier de l'Administration des ponts et chaussées chargés de constater les infractions à la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie.**

---

### Avis du Conseil d'Etat

(22 janvier 2013)

Par dépêche du 26 octobre 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous objet qui a été élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Au moment de l'adoption du présent avis, la prise de position de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, bien qu'énoncée dans le préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen, n'était pas encore parvenue au Conseil d'Etat. Il échet en tout état de cause de consulter la chambre professionnelle en question sous peine d'exposer le règlement grand-ducal en projet à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

### Considérations générales

En vertu de l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, « Les fonctionnaires de la carrière du cantonnier de l'Administration des ponts et chaussées ... peuvent être chargés ... de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution ».

En vue de ce faire, les fonctionnaires en question doivent, en vertu du paragraphe 2 du même article, avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de ladite loi. Le texte renvoie pour le programme et la durée de la formation ainsi que pour les modalités du contrôle des connaissances à un règlement grand-ducal.

Enfin, le paragraphe 3 de l'article 15 prévoit le principe et la formule de l'assermentation des agents visés, tout en leur rendant applicables les dispositions de l'article 458 du Code pénal relatif au secret professionnel.

L'objet du règlement grand-ducal en projet consiste à arrêter le programme et la durée de la formation spéciale dont question à l'article 15 de la loi du 21 décembre 2009, à déterminer les modalités du contrôle des

connaissances des candidats ayant participé à cette formation et à définir le modèle de la carte d'identification des agents assermentés.

Le Conseil d'Etat note encore que la fiche financière fait erreur en retenant que le projet de règlement grand-ducal n'aura pas d'impact sur le budget de l'Etat, alors que tant l'article 4 que l'article 5 font état d'indemnités qui, faute d'indication contraire, sont imputables sur le budget de l'Etat. Le Conseil d'Etat aura encore l'occasion de revenir dans le cadre de l'examen des articles sur les indemnités en question.

## **Examen des articles**

### Intitulé

Les textes normatifs en préparation au sujet desquels le Conseil d'Etat est appelé à se prononcer lui sont soumis au stade de projets. Dans la perspective de la signature grand-ducale, il y a dès lors lieu de qualifier le texte sous examen de « projet de règlement grand-ducal ».

### Préambule

Etant donné que la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat ne concerne pas le statut des officiers de police judiciaire ni ne traite de la formation spéciale requise en vertu de l'exercice de ces fonctions, sa mention au titre du fondement légal du règlement grand-ducal en projet est erronée. Le Conseil d'Etat demande la suppression de la mention en question.

Par ailleurs, il y a lieu de faire mention de la loi du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées qui a remplacé celle mentionnée du 15 mai 1974.

Au considérant concernant la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, il y aurait avantage à ajouter le bout de phrase « et notamment son article 15 », en vue de renvoyer à l'article précis qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal.

Dans la mesure où l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne serait pas parvenu au Gouvernement avant la signature du règlement en projet par le Grand-Duc, il y aurait lieu d'adapter le visa afférent en conséquence.

Au titre des ministres proposant, il se recommande d'ajouter le ministre de la Fonction Publique et de la Réforme administrative exerçant l'autorité sur l'Institut national d'administration publique. Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera suivi quant à ses observations relatives aux articles 4 et 5 (3 et 4 selon le Conseil d'Etat), la mention du ministre des Finances et du ministre de la Justice ne sera pas nécessaire.

### Article 1<sup>er</sup>

Hormis l'intérêt de faire figurer au regard de son contenu l'alinéa 2 de l'article sous examen *in fine* du texte réglementaire, le Conseil d'Etat note le caractère particulièrement vague de la disposition faisant référence à une

inaptitude manifeste des fonctionnaires chargés de relever les infractions en matière de permissions de voirie. Il se demande selon quels critères objectifs préalablement établis le constat de cette inaptitude pourrait se faire. Il relève encore une faute de frappe alors que le verbe « relevé » dont question dans la deuxième phrase doit s'écrire dans la forme de l'infinitif. Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de cette exigence, qui est susceptible d'exposer l'Administration au reproche de l'arbitraire, et de supprimer l'alinéa 2.

Quant à l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de préciser les conditions de l'expérience professionnelle et du passé professionnel des candidats qui pourraient s'exprimer respectivement en termes de durée de service et par référence au casier judiciaire et au dossier personnel des candidats.

Nonobstant le fait que la loi précitée du 3 août 2010 utilise communément des lettres initiales majuscules en faisant référence à l'Adm<sup>i</sup>nistration des Ponts et Chaussées, le Conseil d'Etat propose d'écrire conformément aux usagers légistiques « Adm<sup>i</sup>nistration des ponts et chaussées » à l'instar de la formule utilisée à l'intitulé.

Par voie de conséquence, l'article 1<sup>er</sup> aurait avantage à être libellé de la façon suivante:

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Les fonctionnaires de la carrière du cantonnier de l'Administration des ponts et chaussées, admissibles à la formation spéciale prévue à l'article 15, paragraphe 2 de la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, sont sélectionnés par le directeur de l'Administration des ponts et chaussées en fonction des besoins de son administration parmi les fonctionnaires qui justifient d'une expérience professionnelle d'au moins ... années de service, qui peuvent présenter un bulletin 2 du casier judiciaire ne renseignant aucune condamnation et qui n'ont fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire.

Le nombre des fonctionnaires chargés de constater les infractions à la loi précitée du 21 décembre 2009 et à ses règlements d'exécution ne peut pas dépasser le nombre de 30. »

#### Article 2

Dans la forme proposée, l'article 2 ne fait que paraphraser le paragraphe 2 de la loi précitée du 21 décembre 2009. Au vu de cette redondance, le Conseil d'Etat demande d'en faire abstraction.

#### Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat ne comprend pas l'intérêt de subdiviser la formation à organiser en une partie théorique et en une partie pratique surtout que la partie pratique comporte de nouveau un volet théorique. En lieu et place de cette subdivision, il propose une énumération des matières, introduite par des chiffres arabes suivis d'un point, les subdivisions des matières étant à introduire par des lettres de l'alphabet suivies d'une parenthèse.

Il ne comprend pas non plus l'expression « permissions de voirie directes » qui semblent viser des permissions de voirie délivrées par les services de l'Administration des ponts et chaussées. Sauf si elle est fondée sur une délégation conférée par le ministre, cette pratique s'avère contraire à

l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 de la loi de 2009 qui réserve au ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions l'établissement des permissions de voirie. Le Conseil d'Etat propose partant d'abandonner le concept des permissions de voirie autres que les permissions ministérielles.

Il se demande en outre si une pondération plus importante ne devrait pas être réservée dans le cadre de la formation projetée aux aspects relevant plus particulièrement des tâches d'officiers de police judiciaire, voire d'agents verbalisants, car il estime que notamment les techniques d'audition des contrevenants et des témoins font défaut dans le programme de formation projeté.

L'article sous examen pourrait se lire comme suit:

« **Art. 2.** La formation spéciale des fonctionnaires visés à l'article 1<sup>er</sup>, qui s'étend sur une durée totale de 66 heures, porte sur les matières suivantes:

1. la législation pénale
  - a) notions sur le droit pénal général et spécial 6 heures;
  - b) notions sur la procédure pénale 4 heures;
2. la législation spéciale
  - a) loi du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées 2 heures;
  - b) la législation sur les permissions de voirie 16 heures;
3. les procédures relatives aux permissions de voirie 4 heures;
4. la hiérarchie du réseau routier 2 heures;
5. le suivi, le contrôle et la réception d'un chantier tombant sous le régime des permissions de voirie 12 heures;
6. l'établissement d'un procès-verbal
  - a) les règles d'établissement du procès-verbal 10 heures;
  - b) la rédaction des rapports 4 heures;
  - c) l'audition des contrevenants et des témoins 4 heures;
  - d) la transmission du dossier aux autorités judiciaires 2 heures.

En vue de son admission à l'examen prévu à l'article 5 (selon le Conseil d'Etat), le candidat doit justifier d'une présence aux cours correspondant à au moins 90 pour cent de la durée totale de la formation. »

#### Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Il ne résulte pas du libellé de l'article sous examen si la formation est organisée par l'Administration des ponts et chaussées, voire par le département ministériel qui y exerce l'autorité hiérarchique et qui a à cet effet recours à l'aide de l'Institut national d'administration publique, ou si en fait l'organisation pratique de cette formation est confiée à l'Institut. Au regard des dispositions de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, le Conseil d'Etat demande que la formation en question soit formellement confiée à l'Institut.

Dans ces conditions, la première phrase de l'article 4 se lira comme suit:

« Des cycles de formation sont organisés par l'Institut national d'administration publique, selon les besoins de l'Administration des ponts et chaussées. »

Dans la deuxième phrase, il convient de mettre le mot « présent » dans la forme du pluriel. Les termes « ci-après » sont à remplacer par « à l'article 4 » (selon la numérotation du Conseil d'Etat).

Dans les conditions susmentionnées, la troisième phrase perd sa raison d'être. En tout état de cause, le Conseil d'Etat devrait en cas de maintien de la disposition attirer l'attention des auteurs sur le caractère non conforme de l'indemnité en cause qui manque de base légale et qui risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

#### Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Au regard de la finalité de la formation spéciale, le Conseil d'Etat estime qu'il est hautement indiqué d'élargir la composition de la commission d'examen à un ou deux représentants du Parquet général.

Sur le plan formel, il y a lieu d'écrire « du département ministériel dont relèvent les Travaux publics », et « l'Administration des ponts et chaussées ».

A l'alinéa 2, il est préférable de laisser une plus grande marge au ministre compétent pour désigner le président et le secrétaire de la commission, en omettant la première phrase et en libellant comme suit la deuxième:

« Les membres de la commission sont nommés par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions, ci-après désigné le ministre. Celui-ci désigne le président et le secrétaire parmi les membres de la commission. »

A l'alinéa 3, il échet d'écrire « jusqu'au quatrième degré ».

L'alinéa 4 est à supprimer en l'absence de base légale pour l'introduction des indemnités en cause (cf. observation *in fine ad* article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)).

#### Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue qui traite de l'examen destiné à assurer le contrôle des connaissances acquises lors de la formation spéciale comporte quatre aspects différents: les matières d'examen, le bilan de l'examen décidant de l'admission, voire de l'ajournement ou de l'échec des candidats, la façon d'opérer de la commission d'examen, ainsi que l'information aux autorités judiciaires invitant celles-ci à procéder à l'assermentation des candidats ayant réussi.

En vue de mieux faire ressortir cette structure, le Conseil d'Etat propose de subdiviser l'article sous examen en trois paragraphes réservés aux trois premiers aspects identifiés. Le quatrième aspect, qui relève du fonctionnement interne de l'Etat, n'a pas besoin de cadre réglementaire.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprendrait dans cette optique dans une forme modifiée les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> du projet gouvernemental, l'alinéa 2 étant à omettre. Plutôt que de paraphraser le contenu de la formation pour désigner les matières d'examen, le Conseil d'Etat propose de se référer à la

numérotation qu'il a proposée à ce sujet. Le paragraphe 1<sup>er</sup> se lirait dès lors comme suit:

- « (1) L'examen porte sur les épreuves suivantes:
- a) une épreuve écrite sur les matières visées sous 1 et 2 de l'article 2 30 points;
  - b) une épreuve écrite sur les matières visées sous 3 et 4 de l'article 2 30 points;
  - c) un cas pratique portant sur une des matières visées sous 3 et 5 de l'article 2 30 points;
  - d) un cas pratique portant sur les matières visées sous 6 de l'article 2 30 points.»

Les dispositions des alinéas 3, 8 et 9 sont à regrouper sous le paragraphe 2 qui se lira comme suit:

« (2) Les épreuves sont corrigées séparément par deux membres de la commission et les notes attribuées sont transmises au président et au secrétaire qui en établissent la moyenne arithmétique.

La commission décide de l'admission, de l'ajournement et de l'échec des candidats conformément aux modalités du paragraphe 3 et elle établit le rang de classement des candidats. Ses décisions sont prises à la majorité des voix; en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

La commission dresse un procès-verbal de l'examen qu'elle communique au ministre. »

Les décisions de la commission d'examen étant à considérer comme décisions administratives doivent suivre le cours des dispositions de droit commun en la matière. Il échet notamment d'y réserver le bénéfice des voies de recours ordinaires en matière de droit administratif. L'exception prévue s'avère en effet hautement discutable au regard des dispositions légales en vigueur (cf. notamment article 2(1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif).

Le Conseil d'Etat propose de réserver le paragraphe 3 au bilan de l'examen en vue d'y reprendre les dispositions des alinéas 4 à 7 de l'article sous examen. Il note une incohérence entre l'alinéa 4 et l'alinéa 5. En effet, en vertu de l'alinéa 4, le candidat qui a obtenu au moins la moitié du maximum des points dans chaque matière a réussi l'examen. Or, en vertu de l'alinéa 5, le candidat qui n'a pas obtenu les trois cinquièmes du total des points de l'ensemble des épreuves a échoué. Qu'en est-il des candidats ayant obtenu dans chacune des matières plus de la moitié des points sans que le total dépasse les trois cinquièmes de l'ensemble des points?

Les dispositions relatives au bilan de l'examen sont à reprendre sur le métier. A ces fins, les auteurs du projet de règlement grand-ducal pourront s'inspirer avantageusement de l'article 27, paragraphe 2 du règlement grand-ducal modifié du 31 janvier 2003 sur les transports par route de marchandises dangereuses ou de l'article 5 du règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 fixant les modalités et le programme de l'examen spécial en vue de la nomination à la fonction de professeur de sciences de l'enseignement secondaire technique des psychologues, pédagogues et sociologues enseignants et en vue de la nomination à la fonction de maître de cours spéciaux des éducateurs gradués-enseignants du Lycée technique pour professions éducatives et sociales.

Le dernier alinéa de l'article sous examen est à supprimer conformément à l'observation ci-avant.

#### Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat est d'avis que dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est hautement indiqué d'harmoniser la configuration des cartes d'identification des officiers de police judiciaire afin de prévenir des abus d'autorité qui, en présence d'un foisonnement de modèles de ces cartes variant d'une administration à l'autre, seraient facilités grâce à la possibilité très exprimée dans ces circonstances de confectionner des cartes de fantaisie suggérant des compétences qui n'existent pas.

Sous réserve de cette observation préliminaire, le Conseil d'Etat procède à l'examen des alinéas 1<sup>er</sup> à 3 de l'article sous examen.

La rédaction de l'alinéa 1<sup>er</sup> pourrait être simplifiée grâce au libellé suivant:

« Une carte d'identification de service est délivrée aux fonctionnaires assermentés. »

A l'alinéa 2, le Conseil d'Etat ne comprend pas comment la validité de cette carte pourrait comporter une date-limite autre que celle correspondant à la date d'admission à la retraite du titulaire. Dans la mesure où il peut s'avérer opportun de limiter la validité de ces cartes en vue de prévenir des abus, il échet de prévoir, grâce à l'ajout d'une phrase à l'alinéa 1<sup>er</sup>, que la durée de validité de ces cartes est généralement limitée à deux ans. Cette approche évitera le maintien en circulation de cartes ne correspondant plus à la finalité pour laquelle elles ont été émises.

Dans la première phrase de l'alinéa 2, il suffit d'écrire que la carte d'identification de service consiste en une carte plastifiée bleu clair et d'en indiquer le format proposé. Dans la deuxième phrase, il y a lieu de parler des « prénoms ».

A l'alinéa 3, première phrase, il y a lieu de fermer les guillemets. La deuxième phrase est à modifier comme suit:

« Son détenteur est habilité à exercer les fonctions d'officier de police judiciaire en relation avec la constatation des infractions à la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie. », la traduction allemande de cette inscription étant à adapter en conséquence.

Les alinéas 4 à 6 sont à supprimer, alors que la matière traitée est étrangère aux dispositions servant de base légale au projet de règlement grand-ducal.

#### Article 7 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

L'article final avec la formule exécutoire fait défaut.

Il y a lieu de compléter le projet de règlement grand-ducal par un tel article tout en veillant au parallélisme avec le considérant relatif aux ministres proposant.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 janvier 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen