

# CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.511

N° dossier parl. : 6939

## Projet de loi

### **modifiant la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'Administration des bâtiments publics**

---

#### **Avis du Conseil d'État**

(25 mars 2016)

Par dépêche du 14 janvier 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi proprement dit, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un texte coordonné de la loi précitée du 15 juin 2004.

#### **Considérations générales**

Le projet de loi sous avis a pour objet d'apporter à la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'Administration des bâtiments publics les modifications devenues nécessaires suite à la mise en vigueur des réformes dans la Fonction publique.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, l'organisation de l'administration est confiée au directeur par l'intermédiaire de l'établissement d'un organigramme. Dans le cadre des limites tracées par la loi organique sur les bâtiments publics, cet organigramme peut ainsi définir en particulier les postes à responsabilité particulière éventuels. Par ailleurs, l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, dispose que « [l]e ministre du ressort désigne les fonctionnaires occupant ce[s] poste[s] à responsabilité particulière en tenant compte, s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles. Le chef d'administration soumet au ministre du ressort son avis au sujet : a) des postes à responsabilités particulières de son administration... ».

Ces dispositions d'ordre général sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2015. En introduisant au niveau de la loi organique des dispositions spécifiques concernant l'organisation de l'administration, dont les postes à responsabilité particulière, en l'occurrence les chefs de division, le projet de

loi sous avis va à l'encontre des dispositions générales applicables dans le secteur public. À défaut d'explications concernant la nécessité de déroger au droit commun, le Conseil d'État ne peut pas s'accommoder des dispositions y relatives. Il y reviendra en détail lors du commentaire des articles.

## Examen des articles

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

Au point c), il est prévu de rédiger comme suit l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 15 juin 2004 précitée : « *Chaque division est placée sous les ordres d'un fonctionnaire de l'État ayant le titre de chef de division et devant être titulaire d'un diplôme d'architecte ou d'ingénieur délivré par un établissement supérieur reconnu par l'État du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master ou de son équivalent.* » Cette disposition est censée remplacer le texte actuellement en vigueur qui se lit « [c]haque division est placée sous les ordres d'un architecte ou ingénieur première classe ». À cet égard, le Conseil d'État note que les auteurs indiquent au commentaire des articles que « [l]es chefs de division... assument des postes de gestion et de coordination ». Cette affirmation laisse sous-entendre qu'il s'agit en fait de postes à responsabilité particulière, sans que cette expression soit explicitement utilisée. Par ailleurs, la désignation des postes à qualifier comme postes à responsabilité particulière a sa place plutôt au sein de l'organigramme que dans la loi organique de l'administration. Voilà pourquoi le Conseil d'État propose de supprimer les dispositions y relatives dans le projet de loi sous avis.

Au point e), il est prévu d'introduire dans la loi organique le service des ateliers qui, selon le commentaire des articles, « *constitue une entité organisationnelle... dont les nombreuses et diverses activités... ne sont jusqu'ici pas apparues dans les textes légaux* ». Parmi ces « activités », figure entre autres celle « *des prestations pour les cérémonies officielles et publiques* ». Le Conseil d'État constate que les attributions de l'Administration des bâtiments publics telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la loi précitée du 15 juin 2004 ne mentionnent à aucun endroit cette attribution spécifique de ce service. Il faudrait dès lors compléter l'article 2 afin de permettre à l'Administration des bâtiments publics de prester le service mentionné allant au-delà de ce qui est prévu dans les obligations légales en vigueur.

### Article 2

Au point 1°, selon le Conseil d'État, il est prévu de remplacer la notion d'« ouvriers de l'État » par celle de « salariés de l'État ». Le Conseil d'État peut y marquer son accord alors que par l'introduction du statut unique par la loi modifiée du 13 mai 2008, toute différence de régime entre les anciens employés et ouvriers a été supprimée – ces notions étant remplacées par celle de salarié. Il y a dès lors lieu de mettre également à jour la législation applicable aux agents de l'État se trouvant dans une situation contractuelle, c'est-à-dire les agents de l'État qui ne bénéficient ni du régime statutaire des fonctionnaires de l'État ni du régime légal des employés de l'État. Par ailleurs, le Conseil d'État invite le Gouvernement à tenir compte de la nouvelle situation créée par la loi précitée du 13 mai 2008

en procédant à l'occasion à un toilettage de tous les textes légaux et réglementaires spécifiquement applicables aux anciens ouvriers.

Au point 2°, selon le Conseil d'État, le nouvel alinéa tel qu'il est proposé est superfétatoire du fait qu'il reprend les dispositions de l'article 38 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État auxquelles il renvoie. Si les auteurs choisissent de faire l'économie dans le texte de cet alinéa, ils devront néanmoins veiller à supprimer l'actuel alinéa 2, qui renvoie à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, alors que celle-ci a, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 25 mars 2015, été abrogée.

### Article 3

Sans observation.

### Article 4

En ce qui concerne l'insertion d'un nouvel alinéa 2 à l'article 7 de la loi précitée du 15 juin 2004, le Conseil d'État renvoie aux observations concernant la désignation des postes à responsabilité particulière faites à l'endroit du point c) de l'article 1<sup>er</sup> et propose de supprimer la disposition sous avis pour être superfétatoire car déjà prévue à l'endroit de l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015.

### Article 5

Par cet article, les auteurs proposent une dérogation à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, en permettant que des *« employés de l'État du groupe de traitement A1, sous-groupe scientifique et technique, en service auprès de l'Administration des bâtiments publics au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent être désignés chef de division »*.

Si les auteurs suivent le Conseil d'État dans sa proposition de supprimer les dispositions relatives à la fonction de « chef de division » à l'endroit du point c) de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis, la dérogation précitée est à supprimer.

Au cas contraire, le Conseil d'État devrait s'opposer formellement à la mesure proposée. En effet, l'exercice de cette fonction est réservé aux seuls fonctionnaires. Permettre à des employés engagés avant la date de l'entrée en vigueur de la loi en projet d'y accéder tout en écartant de cette possibilité les employés entrant dans l'administration après cette date créerait une disparité non justifiée qui contreviendrait au principe de l'égalité devant la loi au sens de l'article 10bis de la Constitution.

Si, dans l'hypothèse envisagée par les auteurs du projet, des employés sont pressentis pour accéder à une telle fonction, ils devront se conformer à l'article 80 de la loi modifiée du 16 janvier 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, qui a été spécialement introduit par la loi du 25 mars 2015 modifiant cette loi afin de permettre la fonctionnarisation d'employés remplissant les conditions y prévues.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande s'il faut vraiment prévoir un agent du statut de fonctionnaire pour la fonction de chef de division prévue à l'endroit du point c) de l'article 1<sup>er</sup>, et au vu des problèmes de cohérence en relation avec des dispositions d'application générale pouvant susciter des problèmes d'égalité de traitement concernant la disposition transitoire sous avis, le Conseil d'État recommande aux auteurs de renoncer à la condition que le chef de service doit revêtir le statut de fonctionnaire, et de remplacer le terme « fonctionnaire » par ceux de « fonctionnaire ou employé » à l'endroit du point c) précité. Cette manière de procéder aurait en outre le bénéfice de rendre superfétatoire la disposition transitoire sous avis.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations préliminaires

À chaque fois que les auteurs se réfèrent à la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, ils devront ajouter à l'intitulé la précision « modifiée », cette loi ayant en effet depuis son entrée en vigueur déjà fait l'objet de plusieurs modifications.

En vertu des règles de la légistique formelle, il échet d'écrire « **Art. 1<sup>er</sup>.** », « **Art. 2.** » etc., et non « Article 1<sup>er</sup>. », « Article 2. », etc.

Par ailleurs, lorsque les auteurs renvoient à l'alinéa premier, ou encore au paragraphe premier, ceux-ci sont à écrire comme suit : « alinéa 1<sup>er</sup> » ou « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Lorsqu'un article du projet de loi tend à apporter des modifications à différents endroits de la subdivision d'un article précis de la loi actuelle, il faut le relever en le mettant sous forme de points 1°, 2°, etc.

Finalement, il faudra, à chaque liminaire, y apporter la précision qu'il s'agit « de la même loi ». Ainsi par exemple, l'article 2 du projet sous avis se lirait comme suit :

« **Art. 2.** L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :  
1° À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le terme...  
2° L'alinéa 2 est remplacé... »

Les observations ci-dessus sont à appliquer à l'ensemble du projet.

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

Les points a), b), c)..., sont à remplacer par des points 1°, 2°, 3°...

Au point a) (1° selon le Conseil d'État), il est faux de viser « le 3<sup>e</sup> tiret », alors qu'il s'agit du « 3<sup>e</sup> point ». Il faut par ailleurs, à l'endroit de l'intitulé proposé, supprimer le tiret pour le remplacer par le chiffre 3. Ainsi ce libellé doit se lire comme suit :

« 1° Il est ajouté un 3<sup>e</sup> point intitulé « 3. Le service des ateliers ».

Néanmoins, et au vu du point e) (5° selon le Conseil d'État), le point a) ci-dessus est superfétatoire car « redondant » avec ledit point 5°.

Au point c) (3° selon le Conseil d'État), il est faux de renvoyer au « paragraphe 2 », alors qu'il s'agit du point 2. « Les divisions ».

Au point d) (4° selon le Conseil d'État), il faut renvoyer au point b) du texte actuel, et non pas au « paragraphe b) ». Il est par ailleurs plus correct d'écrire :

« ... les termes « programmes de maintenance » sont remplacés par les termes « programmes de maintenance et d'entretien préventif ». »

Au point e) (5° selon le Conseil d'État), il est faux de viser « le 3<sup>e</sup> tiret », alors qu'il s'agit du « 3<sup>e</sup> point ».

## Article 2

Les observations faites à l'endroit des observations préliminaires valent également à cet endroit. En sus, au point 1° (selon le Conseil d'État), il est stylistiquement plus correct d'écrire l'expression « ouvriers de l'État » et « salariés de l'État », au lieu d'écrire le terme.

## Article 3

Les deux libellés proposés pourraient être agencés en un seul de la manière qui suit :

« Les paragraphes 2 à 6 sont supprimés, le paragraphe 1<sup>er</sup> devenant un paragraphe unique. »

## Article 5

Il est rappelé que selon les règles de la légistique formelle, les dispositions transitoires devenues caduques doivent être explicitement supprimées. Or, l'actuel article 8 de la loi précitée du 15 juin 2004 semble aux yeux du Conseil d'État contenir exclusivement des dispositions devenues caduques depuis leur entrée en vigueur. Dès lors, il échet de remplacer dans son intégralité l'actuel article 8.

Par ailleurs, il faut viser le point 2, et non pas le paragraphe 2. Cette observation est le corollaire de celle faite à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, point c) (3° selon le Conseil d'État).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker