

## Projet de loi

### **portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours**

---

#### **Avis du Conseil d'État**

(24 janvier 2017)

Par dépêche du 19 août 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Par dépêche du 28 avril 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a encore fait parvenir au Conseil d'État une série de vingt-quatre amendements, à la demande du ministre de l'Intérieur, sans cependant y joindre la version coordonnée pourtant annoncée dans la lettre de couverture, ce que le Conseil d'État aurait cependant apprécié étant donné l'impact de ces amendements sur un quart des articles du projet sous examen, y compris sur leur numérotation. Le Conseil d'État rappelle à ce propos la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés »<sup>1</sup>.

Par une nouvelle dépêche du 9 juin 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État une rectification d'erreur matérielle qui touchait l'amendement 5 parmi ceux transmis par la dépêche précitée du 28 avril 2016.

Une version coordonnée du projet de loi a été transmise au Conseil d'État par dépêche du 25 novembre 2016. Finalement, par dépêche du 12 décembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a encore fait parvenir au Conseil d'État quatre nouveaux amendements gouvernementaux.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 18 février 2016, ceux de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés par dépêches respectives du 26 avril 2016, et celui de la Chambre de commerce par dépêche du 5 juillet 2016.

---

<sup>1</sup> Circulaire TP-109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

## Considérations générales

Le projet sous examen peut être considéré comme la suite des travaux du Gouvernement tendant à doter le Grand-Duché de Luxembourg d'une infrastructure de secours moderne et adaptée non seulement à ses besoins actuels mais encore de nature à assurer une protection civile appropriée dans le futur. Il s'inscrit dès lors en droite ligne de la loi modifiée du 12 juin 2004<sup>2</sup> portant création d'une Administration des services de secours, qui avait déjà regroupé sous cette dénomination le Service national de la protection civile et le Service d'incendie et de sauvetage en vue de permettre le « perfectionnement [de] la coordination du système d'organisation des secours au Grand-Duché de Luxembourg » tout en mettant en place une division administrative unique destinée à permettre « aux deux branches opérationnelles de se concentrer sur les missions qui leur sont imparties »<sup>3</sup>.

À cette fin, le projet sous examen entend procéder à « une révision soigneuse de l'organisation traditionnelle des secours dans le souci de clarifier, d'adapter et de moderniser »<sup>4</sup> ces services. Cette révision passera en tout premier lieu par la mise en place d'une structure unique constituée d'un établissement public à caractère administratif appelé à organiser les secours publics du pays, le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après le « CGDIS »), regroupant, outre l'actuelle Administration des services de secours, l'ensemble des autres services de secours existant tant au niveau national que communal, et notamment les corps des sapeurs-pompiers tant professionnels que volontaires et le Service d'aide médicale d'urgence (ci-après « SAMU »).

Le Conseil d'État regrette cependant, à propos du SAMU, que les auteurs aient procédé à l'abrogation des articles 2 à 4 et à celle du point 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 13 de la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente, en ne laissant subsister comme reliquat isolé que les dispositions concernant les établissements hospitaliers. Le Conseil d'État propose, par conséquent, d'abroger la loi précitée du 27 février 1986 et d'intégrer, tout en les adaptant, les dispositions relatives aux établissements hospitaliers dans la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers.

Le projet de loi veut établir le CGDIS d'une manière qui soit de nature à assurer, aux côtés des administrations étatiques, une représentation de toutes les communes. En effet, si de nombreux organismes de secours sont actuellement organisés au niveau national, la protection des citoyens contre l'incendie a, déjà sous l'Ancien Régime, et plus encore depuis la législation révolutionnaire française, été à la charge des communes<sup>5</sup>.

L'association des communes à l'établissement public projeté est, aux yeux des auteurs du projet, une condition essentielle pour sa mise en place.

---

<sup>2</sup> Loi du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours, Mém. A n° 96 du 25 juin 2004, p. 1577, telle que modifiée.

<sup>3</sup> Rapport de la Commission des affaires intérieures, p. 2. (doc. parl. n° 4536<sup>7</sup>).

<sup>4</sup> Exposé des motifs, p. 4. (dossier parl. n° 6861).

<sup>5</sup> Pour un survol de l'histoire des services de lutte contre l'incendie, voir Exposé des motifs, p. 18, (dossier parl. n° 4536).

Encore faut-il que cette association soit agencée de façon à respecter le principe de l'autonomie communale inscrit tant à l'article 107 de la Constitution que dans la Charte européenne de l'autonomie locale signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1987<sup>6</sup>.

Outre ses observations liées à l'autonomie communale, le Conseil d'État se demande par ailleurs si la voie choisie, à savoir la mise en place d'un établissement public autonome, est bien la voie la mieux appropriée.

Ainsi, l'article 3, point 5, de la loi des 16 - 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire comprend parmi « les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux », donc des communes, le « soin de prévenir par les précautions convenables (...) les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties (...) ».

L'article 107(1) de la Constitution prévoit que « les communes forment des collectivités autonomes (...) gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ».

L'exécution des obligations mises à charge des communes par la loi précitée des 16 - 24 août 1790 fait actuellement partie des compétences des communes. Leur responsabilité civile est engagée si elles n'ont pas su mettre en place une organisation adéquate susceptible de les mettre en mesure d'assurer cette exécution<sup>7</sup>.

Cette obligation se trouve encore rappelée à l'article 100 actuel de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988<sup>8</sup>, qui prévoit que « chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage » qui réponde aux conditions y déterminées.

Dès lors, la mise en place du CGDIS, sous la forme proposée, n'enlèvera pas aux communes la responsabilité finale d'assurer la prestation des services d'incendie et de secours sur leurs territoires respectifs, qui est une obligation de résultat, mais, par contre, les privera des moyens nécessaires à cette fin, alors qu'après le transfert de l'ensemble de leurs moyens actuels au CGDIS, tel que prévu au projet sous examen, leurs interventions se limiteront à une contribution financière à une structure dans laquelle leur poids sera, compte tenu des pouvoirs accordés au ministre ayant les Services de secours dans ses attributions, des plus limités.

Le Conseil d'État se pose, par conséquent, la question de savoir si, au lieu de la création d'un établissement public autonome, la mise en place d'un syndicat mixte regroupant et l'État et l'ensemble des communes ne permettrait pas, tant de respecter le principe de l'autonomie communale prérappelé en impliquant les communes d'une manière leur permettant de remplir leurs obligations légales, que d'assurer l'avenir des services de

---

<sup>6</sup> Encore que le Luxembourg ne semble pas avoir fait la déclaration prévue à l'article 12 de la Charte énumérant les dispositions par lesquelles il sera lié.

<sup>7</sup> Georges RAVARANI, « *La responsabilité civile des personnes privées et publiques* », 3<sup>e</sup> éd., n° 247.

<sup>8</sup> Loi communale du 13 décembre 1988, art. 100, al. 1<sup>er</sup>: « (...) chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires. Le ministre de l'Intérieur peut autoriser une commune à avoir recours au service d'incendie et de sauvetage d'une autre commune moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle qu'il fixera. »

secours de la manière souhaitée par les auteurs du projet.

À titre d'alternative, le Conseil d'État insiste à ce que la loi précitée des 16 - 24 août 1790 ainsi que les dispositions spécifiques de l'article 100 de la loi communale précitée soient modifiées à l'effet de délier les communes de l'obligation d'assurer la prestation des services précités et, partant, de celle d'assumer leur responsabilité civile afférente.

Le projet a encore pour but de mettre en place une organisation territoriale et opérationnelle (dotations en hommes et en matériel, organisation de la garde et maintien de la capacité opérationnelle) moderne et efficiente, qui soit en mesure, le cas échéant en collaboration avec d'autres organismes et notamment le Haut-Commissariat à la Protection nationale (ci-après le « HCPN »), d'assurer la sécurité civile des habitants du Grand-Duché de Luxembourg sous tous ses aspects.

Enfin, reconnaissant les difficultés de recrutement que connaissent actuellement notamment les corps de sapeurs-pompiers volontaires, les auteurs du projet entendent revaloriser le volontariat et créer des structures propres à tisser des liens plus étroits entre la population et les secouristes et pompiers volontaires.

### **Observation préliminaire sur le texte en projet**

En raison des modifications apportées par les différents amendements à la numérotation initiale des articles, le Conseil d'État se référera dans la suite à la seule numérotation initiale du projet, suivie du numéro d'article selon la dernière version du texte coordonné, qu'il placera entre parenthèses.

### **Examen des articles**

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

L'article 1<sup>er</sup> du projet sous examen a une vocation double : il décrit, en premier lieu, la mission de la sécurité civile, et, en second lieu, charge le ministre ayant dans ses attributions les Services de secours de l'organisation et de la mise en œuvre de la sécurité civile ainsi que de la coordination des mesures et des moyens prévus par la loi en projet sous avis.

Quant au premier point, le Conseil d'État note qu'il introduit une nouvelle notion, à savoir celle de « sécurité civile », qui ne figure pas dans la loi précitée du 12 juin 2004 ni, semble-t-il, dans un autre texte légal. Se pose dès lors la question de l'articulation de cette notion avec, notamment, le passage précité de la loi des 16 - 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, et de la résolution des conflits entre les obligations en résultant pour les différents acteurs, communes, État, CGDIS. Ou bien faut-il en déduire une abrogation implicite dudit passage, auquel cas le Conseil d'État doit cependant rappeler qu'une telle abrogation ne saurait se faire sans aménagements législatifs conséquents afin d'assurer la sécurité juridique.

Le Conseil d'État note encore que la mission des services de secours, telle que décrite, se distingue de celle qui est conférée au HCPN par la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection

nationale<sup>9</sup>, même si elle en est très proche, par le fait que ce dernier est chargé de la prévision et de la gestion de crises, définies comme « tout évènement qui, par sa nature ou son effet, porte préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population, qui requiert des décisions urgentes et qui exige une coordination au niveau national des actions du Gouvernement, des administrations, des services et organismes relevant des pouvoirs publics, et, si besoin en est, également au niveau international »<sup>10</sup>.

Ainsi, si le HCPN ne peut intervenir qu'en cas de survenance de crise dûment constatée, ou en vue de la mise en place de la planification des actions à entreprendre en temps de crise, la sécurité civile intervient dans la gestion quotidienne de la sécurité des personnes et des biens présents sur le territoire.

Cette distinction est importante, en ce qu'elle détermine les compétences du HCPN vis-à-vis des services de secours.

En effet, et il s'agit là du second point, si le projet sous examen confère les pouvoirs prédécrits au ministre ayant dans ses attributions les Services de secours, en temps de crise, il appartiendra au HCPN « d'initier, de conduire et de coordonner les tâches de gestion des crises »<sup>11</sup>, ce qui équivaudra, pour les services de secours, à un déplacement de compétence pour ce qui est de la coordination des activités de secours. Le Conseil d'État souligne dès lors l'importance de disposer d'un point charnière qui fera basculer les compétences en cas de survenance d'une crise<sup>12</sup>.

L'octroi de compétence opéré en faveur du ministre ayant dans ses attributions les Services de secours n'est, par ailleurs, pas sans poser un autre problème, ceci du point de vue légal, en ce que les services de secours, même sous l'empire de la loi sous examen, ne dépendent pas nécessairement de l'État seul. Bien au contraire, outre la contribution financière prévue dans la nouvelle mouture de l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les communes sont toujours appelées à intervenir directement dans l'organisation des services de secours au travers du bourgmestre en tant qu'autorité de police locale et qui est directement visé notamment à l'article 62 (article 66) du projet sous examen, tel qu'amendé, aux termes duquel « [l]a direction des opérations de secours (...) relève de l'autorité du bourgmestre ou de son remplaçant de la commune du lieu de l'intervention en application des pouvoirs de police administrative générale dont il est investi (...) ».

Le Conseil d'État ne partage dès lors pas l'opinion exprimée par le SYVICOL dans son avis du 18 janvier 2016, selon laquelle « l'absence de toute mention des communes dans cette phrase (*i.e.* l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup>) semble entériner le principe que la sécurité civile avec toutes ses dimensions sera dorénavant une compétence de l'État »<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale (doc. parl. n° 6475 ; Mém. A n° 137 du 28 juillet 2016, p. 2342).

<sup>10</sup> Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale (doc. parl. n° 6475, art. 2.2., définition du terme « crise »).

<sup>11</sup> Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale (doc. parl. n° 6475), art. 3 (1) c) 1).

<sup>12</sup> Avis complémentaire du Conseil d'État du 18 décembre 2015, p. 2 (doc. parl. n° 6475<sup>6</sup>).

<sup>13</sup> Avis du SYVICOL du 18 janvier 2016, p. 3. (doc. parl. n° 6861<sup>1</sup>).

Cependant, la superposition des pouvoirs reconnus au ministre visé à l'article 1<sup>er</sup> du projet à ceux revenant aux bourgmestres, non seulement risque de créer des difficultés dans la pratique en cas d'incident, mais encore remet en cause le principe de l'autonomie communale prévisé, de telle sorte que, tant que l'alinéa 2 de l'article sous examen n'est pas complété par une réserve des pouvoirs déferés par la loi précitée de 1790 aux communes, ou aux bourgmestres, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de l'incohérence du système mis en place qui est contraire au principe de sécurité juridique notamment pour ce qui est des futures obligations des bourgmestres dans le cadre de la lutte contre les incendies et autres calamités.

Le Conseil d'État relève encore que l'autorité du ministre s'étendra également aux moyens de secours relevant « des autres personnes publiques ou privées » qui sont intégrés à la sécurité civile et partant tomberont sous son pouvoir de coordination. Le Conseil d'État comprend que cet article signifie que ledit ministre pourra intervenir avec un pouvoir de contrôle et de direction auprès de ces personnes, et partant se substituer au droit commun, pour ce qui est des moyens de secours dépendant d'elles. La problématique rappelle à nouveau celle déjà analysée dans le cadre du projet de loi n° 6475, et le Conseil d'État de se référer à ses avis y relatifs dans lesquels il avait formulé une opposition formelle quant aux pouvoirs que le premier projet entendait conférer au HCPN et qui étaient contraires au droit de propriété pour ce qui est du droit d'ingérence accordé à l'État sur des infrastructures de droit privé<sup>14</sup>. Par conséquent, le Conseil d'État est obligé de formuler, ici également, une opposition formelle pour autant que ce pouvoir vise les infrastructures dépendant des personnes de droit privé.

En dernier lieu, le Conseil d'État note que les pouvoirs du ministre comprennent, en l'état actuel du projet, celui de préparer, de mettre en œuvre et de coordonner les mesures et moyens appropriés relevant notamment de l'État. Or, un certain nombre des organismes visés par le projet sous examen tombent actuellement dans le domaine de compétences d'autres ministères, et ne seront pas intégrés par le nouveau texte dans celui du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions.

Dans la mesure où le travail de coordination nécessitera des décisions d'exécution, il y a cependant lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 8 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, ces décisions doivent être prises par le Gouvernement en conseil et ne peuvent l'être au niveau du seul ministre ayant les Services de secours dans ses attributions.

## Article 2

L'article sous revue a une simple portée déclaratoire en ce qu'il se limite à reconnaître aux pompiers, fussent-ils volontaires ou professionnels, une position prééminente dans la prestation des missions de sécurité civile, ne réservant aux entités visées à l'alinéa 2 qu'une position accessoire, voire subsidiaire par le recours au verbe « peuvent », sans cependant tirer une conséquence juridique de cette affirmation.

---

<sup>14</sup> Voir notamment l'avis du Conseil d'État du 2 juillet 2013, pp. 6 et 8, (doc. parl. n° 6475<sup>d</sup>).

Le Conseil d'État conçoit cependant que, eu égard à la volonté des auteurs du projet sous examen de vouloir promouvoir notamment auprès des jeunes la participation à cette mission en tant que volontaires, une telle disposition puisse servir d'argument de ralliement.

Le Conseil d'État souligne que le terme, non normatif, « principalement » n'a pas sa place dans un texte législatif et peut d'ailleurs porter à confusion du fait de son éventuelle interprétation divergente, de telle sorte qu'il doit être omis<sup>15</sup>.

Le Conseil d'État s'interroge cependant sur le point de savoir si la mention des « membres des services d'incendie d'entreprises et d'usines et des associations ou organismes ayant la sécurité civile dans leur objet social » implique que ces personnes soient, notamment lorsqu'elles interviennent dans le cadre d'un appel du CGDIS, à considérer comme collaborateurs du service public au sens de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité de l'État et des collectivités publiques.

### Article 3

L'article 3 met en place le CGDIS, définit sa forme juridique et les droits qui en découlent quant à sa personnalité juridique et son autonomie financière. Il place l'établissement sous la tutelle du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions, ce qui n'est que la conséquence logique de l'article 1<sup>er</sup> du projet sous examen. Le texte du projet est, sous ce rapport, conforme à l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière d'établissements publics, et notamment à ses articles 2, alinéa 1<sup>er</sup>, et 5<sup>16</sup> et ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 3 a fait l'objet d'un amendement en date du 28 avril 2016, qui consiste dans l'insertion d'un nouvel alinéa 4 instaurant un transfert au CGDIS de la responsabilité civile de l'État et des communes relative aux dommages résultant de l'exercice des compétences transférées par la loi sous examen, sous réserve des dommages accrus dans le cadre de missions à l'étranger effectuées « sur ordre du Gouvernement ». Il découle de l'exposé des motifs de cet amendement qu'il entend donner suite à l'avis du SYVICOL, qui estimait « inconcevable » que le bourgmestre soit « systématiquement tenu responsable de tout dommage » pouvant résulter de l'exercice des activités du CGDIS.

Le texte proposé est directement inspiré de l'article L. 1424-8 du Code général (français) des collectivités territoriales, sauf que ses auteurs n'ont pas repris la limitation consistant à maintenir le principe de la responsabilité civile des communes pour les dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police communale, figurant à l'article L. 2216-2 du même code.

Le Conseil d'État estime cependant que le transfert de la responsabilité civile des communes vers le CGDIS ne nécessite pas de

---

<sup>15</sup> Voir cependant les observations faites par le Conseil d'État dans le cadre de l'article 90 du projet sous examen, auquel l'article 2 fait référence.

<sup>16</sup> Mém. A n° 115 du 12 juillet 2004, p. 1762.

disposition spéciale, en ce que le transfert de compétence entraîne automatiquement, et par application du droit commun, celui de la responsabilité civile si l'exercice (ou le non-exercice) de cette compétence a causé un dommage indemnisable. Par conséquent, l'amendement 1 est superfétatoire et l'alinéa qu'il entend introduire à l'article 3 peut être omis.

Si, toutefois, les auteurs du projet entendent maintenir cette disposition, le Conseil d'État leur suggère de reprendre le passage afférent du texte ayant servi de modèle en son intégralité, ou, à tout le moins, de fournir les raisons qui ont amené les auteurs à ne pas faire figurer le texte omis au projet.

Il faudrait enfin compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> en y faisant figurer la précision « dénommé ci-après « l'établissement » », ceci d'autant plus que l'article 4 se réfère à l'abréviation de « l'établissement ».

#### Article 4

L'article 4 du projet fixe la mission du CGDIS, qui, aux termes de l'exposé des motifs, a volontairement été décrite d'une façon générale « afin de permettre l'adaptation aux exigences et opportunités du moment, de façon évolutive »<sup>17</sup>. Il reprend, en substance, les termes des articles 1<sup>er</sup> et 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 12 juin 2004, tout en élargissant la mission du CGDIS notamment quant à sa participation à l'évaluation des risques, à la gestion des crises nationales et aux secours d'urgence, ainsi que quant aux relations internationales opérationnelles avec des organisations de sécurité civile étrangères.

Le Conseil d'État relève que le texte définissant la mission du CGDIS ne contient pas le terme « crise », sauf dans l'alinéa 2, qui prévoit que le CGDIS « concourt » à la gestion des crises nationales. Le Conseil d'État en déduit que la ligne de séparation des compétences entre le CGDIS et le HCPN, qui, aux termes de la loi précitée du 23 juillet 2016, exerce ses compétences, dans le cadre du concept de protection nationale, en vue de la prévention, de l'anticipation et de la gestion de situations de crises, définies à l'article 2, point 1, de ladite loi, est la constatation de l'existence d'une telle crise : tant que cet état n'a pas été constaté, le CGDIS garde toutes ses compétences, le HCPN ne reprenant la haute main qu'au moment d'une telle constatation.

Toujours à propos des répartitions des compétences, le Conseil d'État tient à rappeler, à l'endroit de l'article 4, ses considérations relatives à l'agencement des pouvoirs du CGDIS avec ceux dont sont investies les communes au prescrit de la loi précitée des 16 - 24 août 1790.

Le texte proposé appelle encore quelques autres observations.

Ainsi, au dernier alinéa, il est fait référence à la notion d'« établissement », et le Conseil d'État de rappeler son observation afférente faite dans le cadre de l'examen de l'article 3.

Au troisième tiret (lettre c) selon le Conseil d'État), le bout de phrase

---

<sup>17</sup> Exposé des motifs, p. 42.(dossier parl. n° 6861).



« par produits chimiques ou autres produits » est purement exemplatif et n'a de ce fait pas sa place dans un texte normatif. Il est dès lors à supprimer.

Au cinquième tiret (lettre e) selon le Conseil d'État), que faut-il exactement entendre par « événements calamiteux très graves », par rapport à des événements calamiteux simplement « graves » ? Sachant que le « Robert » définit l'adjectif « calamiteux » comme équivalent des termes « désastreux », ou « catastrophique », ayant son origine dans celui de « calamité », signifiant « grand malheur collectif » ou encore « catastrophe » ou « désastre », l'adjonction des termes « très graves » est dès lors dénuée de toute valeur tant sémantique que normative et doit être omise.

Le Conseil d'État comprend cependant que les auteurs du projet sous examen entendent par cette adjonction limiter les cas d'assistance par le CGDIS aux services de sécurité civile étrangers aux seuls cas de catastrophe majeure, excluant ainsi toute obligation d'assistance dans des circonstances moins graves. Il estime cependant que la voie à choisir est plutôt celle de prévoir un mécanisme déclencheur d'une telle intervention à l'étranger, par exemple la prise d'une décision formelle par l'organe compétent, et de faire figurer cette décision au cinquième tiret (lettre e) selon le Conseil d'État) comme élément conditionnant cet aspect des missions du CGDIS.

#### Article 5

L'article 5 du projet sous avis entend opérer le regroupement au sein du CGDIS de tous les acteurs nationaux et communaux œuvrant dans le domaine de la sécurité civile.

Cette disposition pose problème en ce sens qu'une administration, telle que celle visée au projet, qui a été créée en vertu d'une loi spécifique, ne peut pas simplement être « intégrée » dans un établissement public, sans que, non seulement, la loi qui l'a créée soit régulièrement abrogée, ce qui est certes prévu *in fine* du projet sous examen, mais encore que des dispositions transitoires appropriées règlent le transfert des personnes et des biens affectés à l'administration vouée à disparaître. Le Conseil d'État rappelle à ce propos ses considérations dans le cadre de son avis du 10 novembre 2015 relatif au projet de loi abrogeant la loi du 7 août 2002 portant création du Centre Virtuel de la Connaissance de l'Europe, notamment pour ce qui est du personnel des administrations en question<sup>18</sup>.

En outre, la simple mention de l'« intégration » des services communaux d'incendie dans un établissement public, à nouveau sans les moindres dispositions transitoires, soulève également la question de l'autonomie communale.

Le Conseil d'État propose, afin de pallier ces problèmes, d'omettre l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 5 et de le remplacer par des dispositions transitoires qui répondent à ses critiques.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, à savoir la reprise par le CGDIS de la gestion du SAMU et de celle de l'opération par le même établissement du

---

<sup>18</sup> Avis n° 51.298 du Conseil d'État du 10 novembre 2015, p. 3 (doc. parl. n° 6863<sup>1</sup>).

Service d'incendie et de sauvetage pour le compte de l'Administration de la navigation aérienne (ANA), le Conseil d'État estime que l'énoncé de ces missions, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, aurait plutôt sa place dans l'article 4 qui définit les missions du CGDIS, de telle sorte que l'article 5 peut être omis en son intégralité et la numérotation des articles subséquents être modifiée pour en tenir compte.

### Article 6

L'article 6 est le premier d'une série de trois articles consacrés aux meubles et immeubles que le CGDIS recueillera tant de l'État que des communes en vue de l'exercice de sa mission.

Le projet initial a été amendé en date du 28 avril 2016 notamment suite à l'avis du SYVICOL. Selon l'exposé des motifs de l'amendement, celui-ci « propose une reformulation des dispositions de l'article 6 du projet de loi initial afin de préciser les modalités de la mise à disposition des meubles au CGDIS » dans l'attente des conventions à conclure entre cet établissement public et les propriétaires actuels des biens.

Il découle du libellé du projet actuel que les biens y visés « sont transférés à titre gratuit ». Même si le passage figurant dans le projet initial quant à la prise d'effet de ce transfert « à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi » a disparu suite à l'amendement précité, il n'en reste pas moins qu'en application des principes régissant les effets des actes législatifs, le transfert aura néanmoins lieu audit moment. Dès lors, les conventions qui figurent maintenant au projet ne peuvent plus régler que les modalités pratiques de ce transfert, dont le principe est inscrit dans la loi elle-même, sous réserve de la latitude prévue pour les parties de convenir d'exclure certains biens de ce transfert.

Il en découle que le projet sous examen entraîne un transfert de la propriété communale sans contrepartie, puisque la loi prévoit qu'il aura lieu « à titre gratuit ».

Il s'agit, par conséquent, d'une atteinte à l'article 16 de la Constitution<sup>19</sup>, qui protège la propriété d'autrui, y compris celle des personnes morales de droit public<sup>20</sup>, en précisant que « nul ne peut être privé de la propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité dans les cas et de la manière prévue par la loi », c'est-à-dire, en l'état actuel, par la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Conseil d'État doit, par conséquent, s'opposer formellement à cette disposition.

Le Conseil d'État rappelle que la solution préconisée à l'endroit des considérations générales, à savoir la création d'un syndicat de communes

---

<sup>19</sup> Même si, en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les communes, qui ne sont ni une personne physique, ni une ONG, ni un groupe de particuliers, ne peuvent se prévaloir de la protection de la propriété privée prévue à l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la même convention, le critère déterminant étant l'exercice de prérogatives de puissance publique (Cour EDH, 23 novembre 1999, req. 45129/98, Section de la commune d'Antilly c. France ; Cour EDH, 26 août 2003, req. 76976/01, Breisacher c. France).

<sup>20</sup> « (...) la protection du droit de propriété (...) ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques. » (Conseil constitutionnel français, 3 décembre 2009, décision 2009/594, n° 15).

mixte regroupant et l'État et les communes, permettrait d'éviter la problématique liée à l'article 16 de la Constitution.

Pour ce qui est de la mise à disposition gratuite, le Conseil d'État note que le principe de celle-ci est en contradiction avec le transfert immédiat de la propriété opéré en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 6 sous revue. Quels seront les effets des conventions à conclure entre le CGDIS et les communes, sachant qu'elles ne pourront pas retarder le moment du transfert de propriété, mais tout au plus en excepter certains éléments, qui seront dès lors transférés à leurs propriétaires originaires ?

Il en découle une incohérence interne qui porte atteinte au principe de sécurité juridique, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Quant aux biens meubles appartenant aux administrations dépendant de l'État (l'Administration des services de secours actuelle, le Service d'incendie et de sauvetage de l'Administration de la navigation aérienne (ANA) et le SAMU), et qui font donc partie du patrimoine de l'État, n'étant qu'affectés administrativement aux services cités, le Conseil d'État rappelle qu'il n'appartient pas au législateur de procéder à une réaffectation des biens dépendant de l'exécutif.

Par ailleurs, le Conseil d'État doit encore soulever un dernier point qui lui semble important : le pénultième alinéa de l'article 6 prévoit que les biens meubles y visés sont mis gratuitement à la disposition du CGDIS dès l'entrée en vigueur de la loi en projet, et précise que l'État et les communes, tant que les conventions à conclure avec le CGDIS ne seront pas encore entrées en application, resteront titulaires des créances et des dettes « nées avant l'entrée en vigueur de la présente loi ». Se pose dès lors la question des créances et des dettes nées après l'entrée en vigueur de la loi sous examen, et avant la conclusion des prédites conventions. Afin d'éviter toute ambiguïté dans la gestion de ces dettes et créances et en vue de la sauvegarde des droits des parties contractantes, le Conseil d'État propose de compléter cet alinéa par la phrase suivante :

« Les créances et les dettes nées après l'entrée en vigueur de la présente loi et en relation avec les biens à transférer visés au présent article feront partie du patrimoine du CGDIS. »

#### Article 7

L'article 7 du projet sous examen traite des immeubles actuellement affectés aux services de secours. Il n'a pas fait l'objet d'un amendement, bien qu'il ait été fortement critiqué par le SYVICOL dans son avis précité.

À la différence des biens meubles, les immeubles en question resteront en principe la propriété de l'État ou des communes, sauf cession au CGDIS. À défaut de cession, qui n'est pas obligatoire, ils seront mis à disposition du CGDIS par le biais de conventions à conclure entre celui-ci et le propriétaire du bien.

D'une manière générale, pour tout acte de disposition d'une parcelle constituant une propriété publique se pose la question de la possibilité pour l'État ou les communes de pouvoir céder des immeubles qui sont, ainsi que le sont ceux destinés à la sécurité civile, affectés à un service public. L'on

considère cependant que de telles mutations sont possibles, à condition que l'affectation au service public soit maintenue<sup>21</sup>.

Le transfert de propriété volontaire par voie de mutation domaniale entre l'État et les communes, d'une part, et le CGDIS, d'autre part, n'est par conséquent pas contraire au principe de l'inaliénabilité du domaine public sous la condition précitée.

Le projet, tel que libellé actuellement, ne tient cependant pas compte de ce que le bien à céder n'est éventuellement pas affecté entièrement aux services de secours communaux ou étatiques, mais est également affecté à d'autres emplois, ou fait partie d'une emprise cadastrale qui n'est pas entièrement affectée à cette fin, de telle sorte que les problèmes qui découlent de telles situations laissent pour l'heure de trouver une solution législative.

Le Conseil d'État note dans ce contexte que, tandis que l'article 6 du projet sous examen vise le transfert des « biens meubles (...) nécessaires au fonctionnement du CGDIS » et que l'article 8 du projet sous examen, tel qu'amendé, ne vise également que « les biens immeubles (...) nécessaires au fonctionnement du CGDIS », l'article 7 sous revue ne fait pas une telle distinction, et ne retient que le seul critère de l'affectation. Soit il s'agit d'une omission de la part des auteurs du projet, qui serait alors à réparer, soit il s'agit d'une différence d'approche voulue, auquel cas le Conseil d'État aurait aimé connaître la motivation des auteurs à l'origine de cette différenciation.

Dans l'hypothèse d'une cession, le Conseil d'État rappelle encore que, pour ce qui des immeubles appartenant à l'État, il y aura lieu de se conformer à l'article 99 de la Constitution. De même, l'article 106 de la loi communale sera à respecter sauf si les auteurs du projet de loi entendent y déroger. Dans ce cas de figure, le texte sous revue devrait le prévoir expressément.

Le Conseil d'État se réfère à ce propos à ses avis antérieurs rendus au sujet de la même problématique, et notamment à celui rendu dans le cadre de la loi du 27 août 2014 modifiant - la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; - la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg<sup>22</sup>. Ce rappel vaut également pour toutes les futures acquisitions immobilières que le CGDIS serait amené à faire après sa mise en place.

Le Conseil d'État constate, en outre, que le texte, tel qu'il est

---

<sup>21</sup> Voir Cour constitutionnelle française, décision 2009/594, précitée, n° 16 : « Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne du transfert des droits et obligations qui y sont attachés; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ».

<sup>22</sup> Avis n° 49.319 du Conseil d'État du 17 janvier 2012, p. 12 « Se référant aux avis qu'il a émis au sujet de projets de loi portant création d'autres établissements publics, le Conseil d'État s'oppose à soustraire les questions d'ordre patrimonial à l'approbation de l'autorité de tutelle dans la perspective de réserver enfin au statut juridique des établissements publics une ligne politique claire et cohérente. Dans cet ordre d'idées, les opérations immobilières effectuées, le cas échéant, par les organes universitaires devront rester soumises à l'approbation ministérielle. » (doc. parl. n° 6283<sup>4</sup>).

actuellement libellé, opère une confusion entre modes de cession et modes de paiement : si une cession contre paiement, donc une vente, ou une donation constituent bien un mode de cession au sens du droit civil, un apport en capital équivalant à la valeur des éléments transférés ou un « mélange des modes de paiement évoqués ci-dessus » constituent des modalités de paiement.

À noter à ce propos qu'il est, par ailleurs, de doctrine qu'une commune ne peut pas disposer de ses biens par voie de donation<sup>23</sup>, de telle sorte que cette voie devra, aux yeux du Conseil d'État, être retirée de la liste des modes de cession.

Le Conseil d'État s'interroge également sur la notion d'« apport en capital équivalent à la valeur des éléments transférés » introduite au deuxième tiret de l'alinéa 2 de l'article sous examen. Si l'État ou une commune transfère un immeuble au CGDIS, qui devra alors payer un apport en capital ? En bonne logique, cela devrait être le CGDIS, bénéficiaire du transfert. Or, celui-ci ne dispose pas de capital de départ propre, mais seulement de recettes<sup>24</sup>. En outre, le CGDIS ne peut pas apporter de capital pour la simple raison que ni l'État ni les communes ne disposent d'un capital social qui pourrait profiter d'un tel apport. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement également à l'inclusion de la notion d'« apport en capital », pour raison d'incohérence conceptuelle portant atteinte au principe de sécurité juridique.

Le Conseil d'État émet encore des réserves quant à l'alinéa 3 de l'article 7, en ce qu'il prévoit de reléguer au seul CGDIS la détermination du « montant maximal relatif au paiement en liquide ou à la mise à disposition (...) ». En effet, l'établissement d'une telle grille est à considérer comme un acte à caractère normatif. Or, en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution et du principe de spécialité qui en découle, le CGDIS ne peut pas émettre de règlement en cette matière étant donné qu'il n'a pas l'évaluation du parc immobilier dans son objet. Le Conseil d'État demande, par conséquent, sous peine d'opposition formelle, de compléter le projet sous examen, soit, en introduisant dans le projet des critères d'évaluation précis, soit, en créant une base légale suffisante pour permettre l'émission d'un règlement grand-ducal d'exécution sur ce point.

Quant à l'alinéa 4 de l'article 7, le Conseil d'État relève que le texte tel que proposé est encore dénué des précisions nécessaires pour pouvoir être appliqué. Ainsi, quels critères permettront de distinguer un « immeuble neuf » d'un immeuble « vieux », sinon « vétuste » ? De même, sur quelles bases sera établie la « valeur réelle de l'immeuble au jour du transfert de propriété » ? Est-ce par ailleurs à dire que, pour tous les autres immeubles, la valeur au moment du transfert sera une autre valeur que leur valeur réelle ? Comment sera-t-elle alors établie ?

---

<sup>23</sup> « En soi, la règle selon laquelle les propriétaires publics ne peuvent céder, aliéner ou échanger leurs biens sans contrepartie effective n'a rien de surprenant. Elle n'est que l'expression, dans le droit des biens, du principe selon lequel les personnes et collectivités publiques ne peuvent pas consentir de libéralités ; et cela tout simplement parce que les biens qu'elles possèdent, acquis par des deniers publics, sont directement ou indirectement le support de l'intérêt général dont elles ont la charge » (Yves GAUDEMET, « *Droit administratif des biens* », Paris, L.G.D.J., 15<sup>e</sup> éd., 2014, n° 39).

<sup>24</sup> Voir article 52 du projet initial quant aux recettes du CGDIS.

Enfin, le dernier alinéa de l'article sous examen prévoit que le transfert de propriétés immobilières ne donne pas lieu à la perception de droits, taxes ou honoraires. Il s'agit dès lors d'une disposition dérogatoire au droit commun établie par voie législative telle qu'elle figure déjà dans d'autres lois<sup>25</sup>. Le Conseil d'État relève cependant que, pour ce qui est du terme « honoraires », celui-ci manque de précision en ce qu'il n'est pas possible de déterminer de quels honoraires il s'agit parmi tous ceux qui sont envisageables, honoraires de notaires, d'experts immobiliers, voire d'avocats, de telle sorte que le Conseil d'État suggère de s'en tenir à la formule consacrée visant les « droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque » afin d'éviter toute ambiguïté.

### Article 8

L'article 8 a fait l'objet de l'amendement 3 en date du 28 avril 2016, amendement qui tend à transformer en « avance » le montant réduit par le CGDIS dans l'attente des conventions prévues à l'article 7 du projet et qui avait initialement été qualifié d'« indemnité ». Le Conseil d'État rappelle que, contrairement à l'article 7, l'article 8 ne vise que les immeubles nécessaires à l'exécution de la mission du CGDIS, même si nulle part ne figure le moindre critère qui permette de déterminer comment cette nécessité est définie.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois en premier lieu sur le principe même de la mise à disposition forcée des immeubles en question, qui restent jusqu'à la conclusion d'une cession en faveur du CGDIS dans le domaine étatique ou communal. En effet, l'article 8, tel que projeté, enlève aux propriétaires des immeubles concernés le droit d'en disposer à leur gré, tant pour ce qui est de leur utilisation que de leur destination, en ce que, dans l'attente de la conclusion d'une convention, le CGDIS pourra en jouir moyennant le paiement de l'avance forfaitaire mensuelle fixée par la disposition sous examen.

Qu'en est-il si les conventions prévues au projet sont tardivement, voire jamais, conclues? Est-ce que le CGDIS pourra alors toujours se prévaloir de cette avance et ainsi de façon unilatérale en faisant par exemple durer les négociations – se créer un avantage considérable au détriment, notamment, des communes ?

Dès lors, et à moins que le projet ne soit complété par une disposition limitant dans le temps la conclusion de tels accords, se pose la question de la conformité de cette disposition à l'article 16 de la Constitution, pour être une limitation du droit de propriété au travers de la fixation *ex officio* de l'indemnité qui, fixée à 250 euros pour tout immeuble quelle que soit sa valeur, ne correspond pas à une « juste » indemnité de telle sorte que le Conseil d'État s'y oppose formellement.

---

<sup>25</sup> Voir, à titre d'exemple, l'article 51 de la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, Mém. A n° 149 du 6 octobre 2003, p. 2990 (doc. parl. 5059).

## Article 9

L'article 9, qui réserve au CGDIS la compétence d'acquisition ou de location de matériel de secours ainsi que de la gestion et de l'entretien de celui-ci, gagnerait en clarté par l'ajout de la précision reprise au commentaire des articles, à savoir que cette compétence est liée à l'entrée en vigueur des conventions visées aux articles 6 et 7 pour ce qui est du matériel et des immeubles repris.

Il est par ailleurs redondant, donc superfétatoire, pour ce qui est du matériel repris en vertu de l'article 6, dont la gestion et l'entretien sont réglés à l'alinéa 5 dudit article.

Le Conseil d'État s'interroge cependant d'une façon plus générale sur l'incidence de l'article sous examen au regard de l'autonomie communale au sens de l'article 107 de la Constitution, qui érige les communes en collectivités autonomes, gérant notamment leurs intérêts propres hors de toute intervention notamment de l'État. Le Conseil d'État comprend qu'il vise à interdire aux communes de faire à l'avenir l'acquisition de matériel pouvant servir à prester des secours analogues à ceux prestés par les services de secours soumis au CGDIS, tandis que les usines et entreprises peuvent expressément en disposer au vœu de l'article 90 (article 94), paragraphe 2, du projet sous avis.

Or, tant que la loi précitée des 16 - 24 août 1790 est maintenue, le Conseil d'État rappelle que les obligations y confiées aux communes font partie de leurs intérêts propres, de telle sorte qu'il doit s'opposer formellement à la disposition sous revue qui prive les communes de la possibilité de se doter des moyens nécessaires pour remplir cette obligation.

## Article 10

L'article 10 du projet sous examen établit la gestion du CGDIS en instituant un conseil d'administration et en fixant tant ses compétences que ses attributions et ses règles de fonctionnement.

Cet article a également fait l'objet d'un amendement (numéro 4) à la date du 28 avril 2016.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé, le Conseil d'État note que le conseil d'administration, pour des considérations purement politiques, comptera seize membres, ce qui, au regard des règles de vote prévues à l'article 13 du projet, risque de poser problème en cas de réunions à fixer en urgence, spécialement visées à l'article 13, alinéa 3, du projet sous avis. Le Conseil d'État signale encore que, le SYVICOL ne constituant qu'un syndicat de communes, la loi deviendrait inapplicable sur le point sous examen en cas de disparition de celui-ci.

En faisant coïncider, à l'alinéa 2, le mandat du conseil d'administration, qui y est fixé à six ans, avec « le mandat des conseils communaux », les auteurs semblent admettre que tous les conseils communaux entrent et sortent de fonction à la même date. Il est vrai qu'aux termes de l'article 5<sup>quater</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, « les membres du conseil communal sont élus pour un terme de six ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier qui suit leur élection, sans préjudice des

dispositions de l'article 5bis de la présente loi ». Les dates concrètes d'entrée et de sortie de fonction sont déterminées, pour chaque conseil communal, par application de l'article 5bis de la loi communale. Tous les conseils communaux n'entrent ni ne sortent de fonction à la même date et les mandats de tous les conseils communaux ne correspondent pas nécessairement à la durée précise de six ans. Il résulte de ces considérations que la disposition sous revue est inapplicable en raison de son incohérence avec les dispositions citées de la loi communale. Le Conseil d'État est, par conséquent, amené à s'opposer formellement à l'alinéa 2 sous revue, lequel porte atteinte au principe de sécurité juridique du fait de l'incohérence relevée. L'incohérence constatée pourrait être levée en prévoyant à l'endroit de la disposition sous revue que le mandat du conseil d'administration est de six ans, qu'il prend cours le 1<sup>er</sup> janvier suivant le renouvellement de tous les conseils communaux pour prendre fin à la même date, six années plus tard. Dans cette hypothèse, il faudrait toutefois prévoir une dérogation à la règle que « les administrateurs du secteur communal doivent revêtir un mandat de membre du conseil communal au sein de leur commune », pour pallier le cas où un délégué du secteur communal aurait, par application de l'article 5bis de la loi communale, perdu son mandat de conseiller communal avant l'échéance des six années.

Les alinéas 3 et 5 visent tous deux la durée du mandat des premiers administrateurs du CGDIS et partant la même situation. Comme les deux dispositions n'ont cependant pas la même teneur, il appartiendra aux auteurs du projet de faire le choix entre les deux options, sous peine d'opposition formelle pour incohérence entre les deux dispositions, laquelle porte atteinte au principe de sécurité juridique.

L'alinéa 4 n'appelle pas d'observation de fond. Le Conseil d'État signale cependant qu'il y est fait recours à la notion de « zone de secours » qui n'apparaît qu'aux articles 67 (article 72) et suivants du projet, de telle sorte qu'il serait utile d'introduire une définition de cette notion à l'endroit de l'article sous examen.

Le Conseil d'État voudrait encore relever que, pour les raisons énoncées à l'endroit de l'alinéa 2, l'alinéa 4 est également incohérent avec les dispositions des articles 5bis et 5quater de la loi communale et est inapplicable en pratique. Pour les mêmes raisons, il est amené à s'opposer formellement à l'alinéa 4 de l'article sous revue.

Les alinéas 6 et 7 n'appellent pas d'observation.

L'alinéa 8, qui instaure au profit du Gouvernement en conseil un droit de révocation, est le pendant, en vertu du parallélisme des formes, du mode de nomination des membres du conseil d'administration inscrit à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Si ce pouvoir n'appelle pas d'observation quant aux membres dudit conseil issus du secteur étatique, il en va autrement de ceux issus du secteur communal. En effet, ces derniers sont, certes, nommés par le Gouvernement en conseil, mais après leur désignation par le SYVICOL, de telle sorte que l'on pourrait admettre une compétence liée imposée au Gouvernement pour ce qui est de la nomination de ces représentants.

Afin d'éviter cette ambiguïté, le Conseil d'État propose de ne pas recourir au terme « désigné » et de lui préférer celui de « proposé », ce qui indique clairement que le ministre garde le choix de ne pas nommer la



personne proposée s'il dispose de motifs de refus légalement admissibles.

De même, la notion de « désignation » risque encore de constituer une limitation au pouvoir de révocation des administrateurs concernés.

Pour ce qui est de la révocation des administrateurs, telle que libellée au projet, l'alinéa sous avis crée, en l'absence de toute procédure consultative préalable, voire de tout critère objectif de révocation, une possibilité de révocation discrétionnaire en faveur du Gouvernement par rapport aux représentants du secteur communal, même si, comme le souligne le SYVICOL dans son avis précité<sup>26</sup>, cette représentation n'est qu'indirecte. Le Conseil d'État suggère dès lors de préciser que la révocation ne peut avoir lieu que sur avis du conseil d'administration du CGDIS, ainsi que cela est prévu dans d'autres établissements publics<sup>27</sup>.

L'alinéa 9 n'appelle pas d'observation.

L'alinéa 10 précise que les indemnités et jetons de présence des administrateurs et des participants aux réunions du conseil d'administration sont à charge du CGDIS. Le mode de fixation de ces indemnités et jetons de présence se retrouve à l'article 14 du projet sous examen, en tant que décision du conseil d'administration, soumise à approbation du Gouvernement en conseil.

Par contre, le Conseil d'État estime que le terme « participants » manque de précision et propose de le remplacer par un renvoi aux personnes visées à l'article 12 du projet sous examen, ce qui circonscrirait avec toute la précision requise le champ d'application de l'alinéa 10.

Finalement, la dénomination du ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions est à revoir en fonction de l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères.

### Article 11

Cet article, qui règle la désignation du président et d'un vice-président du conseil d'administration du CGDIS sur une base d'une présidence assurée alternativement par un représentant de l'État et un représentant du secteur communal, a également fait l'objet d'un amendement (numéro 5) à la date du 28 avril 2016 ainsi que de la dépêche de rectification du 9 juin 2016.

Le Conseil d'État estime que l'article sous examen devrait être complété par une disposition réglant la présidence du conseil d'administration en cas d'empêchement simultané du président et du vice-président, par exemple en prenant comme critère l'ancienneté des administrateurs présents à la réunion en question.

### Article 12

L'article 12 a pour objet de mettre en place une procédure de

---

<sup>26</sup> Avis du SYVICOL du 18 janvier 2016, p. 5 (doc. parl. n° 6861<sup>1</sup>)

<sup>27</sup> À titre d'exemple, voir article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 10 décembre 1975 relative au Centre hospitalier de Luxembourg

désignation des représentants du cadre des pompiers professionnels et du cadre du personnel administratif et technique. Cette procédure est décrite de façon extrêmement sommaire et en tout cas insuffisante pour pouvoir servir de procédure de désignation. Le Conseil d'État recommande, par conséquent, de remplacer cet alinéa par la création d'une base légale suffisante pour la prise d'un règlement grand-ducal déterminant le mode de désignation desdits représentants et qui pourrait utilement s'inspirer de textes analogues déjà existants.

Par ailleurs, le recours à la notion de « membre » au début du dernier alinéa est ambigu, étant donné qu'elle peut être comprise comme faisant des délégués des cadres y visés des membres du conseil d'administration à part entière, ce qui n'est pas le but des auteurs, qui est celui d'assurer la représentation des intérêts du personnel fixe au sein du conseil d'administration et non celui de vouloir introduire une cogestion. Le Conseil d'État propose, par conséquent, d'avoir recours à la dénomination de « délégué représentant (...) » plutôt qu'à celle de « membre représentant (...) ».

### Article 13

L'article 13 est à compléter par une disposition soumettant les membres du conseil d'administration à une obligation de garder secrètes les informations qui leur sont communiquées dans le cadre de l'exercice de leur mission ainsi qu'à une obligation de délicatesse. Les mêmes obligations sont à imposer aux délégués et aux autres personnes qui assistent aux réunions du conseil d'administration.

### Article 14

L'article 14 a également fait l'objet d'un amendement (numéro 6) à la date du 28 avril 2016.

Tels que reformulés dans le cadre du prédit amendement, les alinéas 1<sup>er</sup> à 5 n'appellent plus que quatre observations (outre celle d'ordre légistique) de la part du Conseil d'État.

En premier lieu, si le cinquième tiret donne compétence au conseil d'administration pour ce qui est de « l'engagement, la nomination, la révocation et le licenciement du personnel », le Conseil d'État souligne toutefois que, en ce qui concerne le personnel soumis au statut du fonctionnaire, de l'employé de l'État ou du salarié, cette compétence ne peut s'exercer que selon les modalités prévues dans le cadre de ces statuts publics particuliers, et ne peut dès lors être exercée que selon les dispositions y fixées. La même considération vaut pour le sixième tiret.

En second lieu, le huitième tiret de l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que le conseil d'administration statue sur « les modalités de calcul et le montant des contributions financières annuelles de l'État et des communes ». À noter que les modalités du calcul sont fixées à l'article 100 de la loi communale précitée, tel qu'amendé au projet sous examen.

En troisième lieu, le Conseil d'État ne saisit pas la signification du dernier tiret de l'alinéa 1<sup>er</sup> (statuer sur les « modalités d'obligation de l'établissement à l'égard de tiers ») et demande aux auteurs du projet de

fournir les explications utiles à ce propos.

Enfin, en quatrième lieu, et dans le cadre de l'alinéa 2, sixième tiret, il convient de renvoyer correctement au « règlement d'ordre intérieur » et à l'alinéa 3, premier tiret, il y a lieu de remplacer la référence aux « participants » de la même manière que celle suggérée dans le cadre de l'examen de l'article 12. De même, il y aurait lieu de ne prévoir une allocation de jetons de présence que pour les personnes ayant assisté aux réunions autrement qu'en exécution de leurs fonctions.

### Article 15

L'article 15 instaure le principe d'un audit interne qui relèverait du conseil d'administration. Étant donné que le terme « notamment » utilisé dans le cadre de la description de la mission de ce service a un caractère purement exemplatif, la liste qui suit est dépourvue de tout caractère normatif et peut, par conséquent, être supprimée pour être superfétatoire.

Il suffit à cet effet de dire à l'alinéa 2 que la charte d'audit interne précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service d'audit interne. La deuxième phrase, qui ne donne qu'à titre d'exemple ce que devra contenir ladite charte, est dès lors également à supprimer.

Le Conseil d'État préconise, par conséquent, de combiner les deux alinéas en un seul qui se lira comme suit :

« Il est institué un service d'audit interne qui relève du conseil d'administration. Le service d'audit interne a pour mission l'évaluation indépendante des activités du CGDIS. Le conseil d'administration adopte une charte d'audit interne qui précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service. »

### Article 16

L'article 16 a fait l'objet de l'amendement 7 à la prédite date. Il instaure un comité directeur du CGDIS comprenant un directeur général, assisté de six directeurs fonctionnels.

Le Conseil d'État relève que, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, il est plus correct d'écrire « assisté dans ses tâches ».

Quant à l'alinéa 2, si l'article sous examen précise le niveau des diplômes que doivent détenir les membres du comité directeur, il ne précise pas leur statut, de droit public ou bien de droit privé. Le projet est dès lors à compléter par la précision du statut légal qui leur sera applicable, y compris les conditions de nomination, de révocation et de rémunération de l'alinéa 2 de l'article 16<sup>28</sup>.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur les raisons qui ont fait que les auteurs du projet citent expressément le directeur de l'Institut national de formation des secours en tant que membre du comité directeur sans citer les

---

<sup>28</sup> Pour une disposition analogue – bien que différente en ce sens qu'elle propose un statut soit de droit public, soit de droit privé – voir article 16, paragraphe 2, de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications, dans la teneur donnée par la loi du 15 mars 2016 portant modification de la prédite loi, Mém. A n° 37 du 17 mars 2016, p. 810 (doc. parl. n° 6794).

autres directeurs. Il découle de l'article 17 du projet sous examen que le CGDIS, outre la Direction générale sous la responsabilité du directeur général, compte encore six directions fonctionnelles. Comme, aux termes de l'exposé des motifs de l'amendement 7, l'intention des auteurs est d'assurer expressément la présence de tous les directeurs fonctionnels au sein du comité directeur, il est préférable de le préciser à l'article sous revue par un renvoi exprès à l'article 17 et de faire abstraction de la mention d'une seule direction fonctionnelle.

L'alinéa 3 prévoit que le comité directeur « met en œuvre les orientations stratégiques déterminées par les décisions du conseil d'administration ». Or, la notion d'« orientations stratégiques » ne figure pas à l'article 14 comme faisant partie des compétences dudit conseil d'administration, sauf éventuellement à son alinéa 2, premier tiret, qui prévoit que le conseil statue dans les conditions y prévues sur « la politique générale et le plan stratégique du CGDIS ». Le Conseil d'État suggère de réfléchir à un texte alternatif circonscrivant la mission du comité directeur d'une façon plus précise.

L'alinéa 4, en ce qu'il indique que le directeur général « a sous ses ordres tout le personnel professionnel et volontaire du CGDIS » peut, notamment en cas d'urgence, être à l'origine de confusions qui risquent d'avoir des conséquences graves, en ce qu'il est en porte à faux notamment avec l'article 62 (article 66) du projet, qui réserve l'autorité du bourgmestre, ou l'article 65 (article 69) pour ce qui est du commandement des opérations de secours, de telle sorte que le Conseil d'État, ici encore, demande à ce que les pouvoirs du directeur général soient réécrits d'une manière à éviter de telles confusions.

Enfin, à la fin de l'alinéa 6, se retrouve la mention des orientations stratégiques, qui devrait également être modifiée en conséquence de ce qui a été écrit plus haut.

#### Article 17

L'article sous examen, tel qu'amendé en date du 28 avril 2016 (amendement 8), établit les six directions fonctionnelles à côté de la Direction générale. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 18

Sans observation.

#### Article 19

L'article 19 a fait l'objet de l'amendement 9 en date du 28 avril 2016. Le Conseil d'État se rallie aux considérations faites dans l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans le cadre de l'article sous examen.

#### Articles 20 à 23

Sans observation.

## Article 24

L'article 24 a également fait l'objet d'un amendement (numéro 10) en date du 28 avril 2016.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième tiret (lettre b) selon le Conseil d'État), l'expression « en lien ou non », étant superfétatoire car vide de tout apport normatif, peut être supprimée.

À l'avant-dernier alinéa, les termes « Par ailleurs » n'ont également aucun apport normatif et sont dès lors eux aussi à supprimer.

## Article 25

Sans observation.

## Nouvel article (amendement 11 du 28 avril 2016) (article 26)

Un nouvel article (article 26) est inséré à la suite de l'amendement 11 daté du 28 avril 2016 et est plus particulièrement consacré au nouvel Institut national de formation des secours. Par cette nouvelle disposition, les auteurs du projet entendent mettre en avant l'importance que revêt la formation des acteurs des services de secours en lui consacrant une direction fonctionnelle dédiée.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

## Article 26 (article 27)

L'article 26 (article 27) fixe le cadre général des collaborateurs du CGDIS, qui sont soit des pompiers volontaires, soit des pompiers professionnels, soit du personnel administratif et technique. Seuls les membres des deux dernières catégories sont engagés sous un statut de droit public, ou sous un régime de droit privé.

Il appartiendra au CGDIS, dans le cadre de son organigramme interne, de détailler la structure de son personnel, cela d'autant plus que, depuis l'entrée en vigueur de la loi 25 mars 2015 portant modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, les détails d'organisation de l'administration n'ont plus leur place dans un texte législatif étant donné que, d'après l'article 2 de la loi précitée du 25 mars 2015, c'est au directeur qu'est confiée l'organisation de l'administration.

L'alinéa 2 crée, en outre, la base légale pour les tenues, insignes et attributs des pompiers volontaires et professionnels.

L'article sous examen n'appelle pas d'observation.

Le Conseil d'État rappelle cependant à l'attention des auteurs du projet sous examen les articles 13 et 14 de l'Instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004, précitée, relative au statut du personnel de l'établissement public à créer, et qui contiennent des dispositions différentes au vu de la nature du nouvel établissement : si celui-ci est « à caractère administratif », l'article 13 prévoit que le personnel repris gardera son statut

de droit public, s'il en bénéficierait jusque-là, et que tout nouveau personnel sera engagé sous le même régime, tandis que l'article 14, qui vise les établissements publics à caractère industriel ou commercial, respectivement culturel, social ou scientifique, prévoit pour le personnel à reprendre un droit d'option entre statut public et régime privé, et ce dernier pour tout nouveau personnel. Or, le CGDIS entre dans les prévisions de l'article 13 de ladite circulaire, de telle sorte que le régime mis en place par la disposition sous examen est en porte à faux avec celle-ci pour autant qu'il prévoit l'engagement de personnel sous le régime de « salarié tel que défini par le Code du travail ».

#### Article 27 (article 28)

Aux termes de l'exposé des motifs, l'article 27 (article 28) « règle la situation des agents engagés par une entité publique avant l'entrée en vigueur de la [loi sous examen] (...) et qui sont repris par [le CGDIS], soit d'office, soit sur leur propre demande »<sup>29</sup>. Cet article a fait l'objet de l'amendement 12 dans le cadre de la dépêche du 28 avril 2016.

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet ont tenu à spécifier les conditions de reprise des différentes personnes selon leurs origines professionnelles et à s'assurer du respect des droits acquis dans leur ancienne administration. Il note encore que, sauf pour les agents de l'État, les concernés profitent d'un droit d'option qu'ils peuvent exercer pendant un délai de trois ans.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 en projet n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, entend régler le classement des agents repris par rapport aux différents groupes et sous-groupes de traitement des agents du CGDIS. Il prévoit que le conseil d'administration définit lui-même les conditions qui régissent cette opération. Le Conseil d'État s'interroge sur la nature de cette décision de classement : est-ce que les auteurs entendent ainsi confier au conseil d'administration du CGDIS un pouvoir réglementaire général, qui serait alors contraire à l'article 108*bis* de la Constitution ? Dans ce cas, le Conseil d'État devrait s'y opposer formellement au regard de cette dernière disposition. Il renvoie à ce propos à ses développements faits à l'endroit de l'article 7 du projet sous examen.

Ou bien les auteurs entendent-ils confier audit conseil un pouvoir de décision individuel, auquel cas le législateur, afin d'éviter tout risque d'arbitraire, devrait prévoir, pour le moins, une base légale suffisante pour la mise en place d'un règlement grand-ducal d'exécution portant indication des conditions de classement du personnel repris en termes de groupes et sous-groupes de traitement.

Finalement, quelle est la raison qui porte les auteurs du projet à traiter le personnel relevant du Service d'incendie et d'ambulances de la Ville de Luxembourg différemment de celui relevant de l'Administration des services de secours, du Service d'incendie et de sauvetage de l'Administration de la navigation aérienne (ANA), ou encore des

---

<sup>29</sup> Exposé des motifs, p. 46 (dossier parl. n° 6861).

fonctionnaires communaux assumant des missions administratives ou techniques? En effet, si le classement des premiers se fait « au niveau de grade et d'échelon acquis à la veille de l'intégration [au CGDIS] du Service d'incendie et d'ambulance de la Ville de Luxembourg », le classement des deux autres se fait « au grade et échelon à définir par le conseil d'administration, sous condition de satisfaire (...) ».

Dans l'attente des éléments de réponse nécessaires à l'appréciation par le Conseil d'État du principe de l'égalité devant la loi découlant de l'article 10*bis* de la Constitution, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, l'expression « salarié à tâche intellectuelle » ne figure pas aux textes actuels et est dès lors à omettre.

#### Article 28 (article 29)

L'article 28 (article 29) est le premier de la sous-section 2, consacrée aux pompiers volontaires, dont le rôle essentiel dans le cadre de la protection civile est expressément reconnu par les auteurs du projet de loi.

Le Conseil d'État note que l'exposé des motifs retient que, dorénavant, le terme « pompier » sera une dénomination générique allant bien au-delà de la classique notion de « soldat du feu », pour recouvrir toutes les activités de secours civil.

À l'alinéa 2 de l'article sous examen, l'expression « le cas échéant », qui n'a aucun apport normatif, est à supprimer pour être superfétatoire.

#### Article 29 (article 30)

Aux termes de l'exposé des motifs, l'alinéa 1<sup>er</sup> a comme but de clarifier que l'admission à l'activité de pompier volontaire n'est pas conditionnée par l'exercice effectif d'une activité professionnelle autre par le pompier volontaire, mais peut être soumise par règlement grand-ducal à des modalités ou conditions, notamment quant aux aptitudes physiques à remplir par le candidat. La rédaction du projet manque cependant de clarté, et le Conseil d'État propose de la modifier comme suit :

« L'accès à l'activité de pompier volontaire est indépendant de l'exercice d'une activité professionnelle à titre principal. Un règlement grand-ducal pourra déterminer les modalités et conditions d'accès. »

L'alinéa 2 entend exclure l'application au pompier volontaire des dispositions du Code du travail tout comme celles du statut de fonctionnaire de l'État, sauf les exceptions légalement prévues ainsi que les règles d'hygiène et de sécurité. Cette exclusion légale a, aux termes de l'exposé des motifs, pour but d'exclure *de plano* tout risque de requalification des relations créées entre le pompier volontaire et le CGDIS, notamment en raison de « la législation européenne »<sup>30</sup>.

Le Conseil d'État peut suivre le raisonnement des auteurs du projet

---

<sup>30</sup> Exposé des motifs, p. 47.

pour ce qui est de l'exclusion légale de l'application du Code du travail aux relations entre le CGDIS et les pompiers volontaires<sup>31</sup>.

Le Conseil d'État attire cependant l'attention des auteurs du projet sur le fait que, quelles que soient les imperfections du droit européen alléguées par eux, ce droit prime sur le droit national et ne peut être écarté par une disposition particulière. Il en va ainsi notamment des prescriptions relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs<sup>32</sup>.

En outre, le projet, au lieu de se borner à relever que « les dispositions législatives contraires, dont les articles 36 à 44 » de la loi en projet resteraient applicables, ainsi que les « règles d'hygiène et de sécurité » doit, pour respecter la sécurité juridique, contenir une énumération précise et complète des dispositions qui restent applicables.

Le Conseil d'État doit dès lors formellement s'opposer à l'alinéa 2 de l'article 29 (article 30) pour être contraire au principe de sécurité juridique.

L'alinéa 3, non seulement, contient le terme « emploi », qui est en contradiction avec l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui, ainsi qu'il a été relevé, a pour but d'exclure toute notion d'« emploi » au sens des textes y visés, mais encore le terme « révocation ». Si ce dernier est lu comme pouvant être une sanction mettant fin au volontariat, sa mise en œuvre, en tant que sanction, ne saurait être relâchée à un règlement grand-ducal. Si telle n'est pas l'intention des auteurs, qui viseraient la simple fin de l'engagement du volontaire, il importerait de choisir un terme plus approprié et surtout excluant toute subordination.

En tout état de cause, le pompier volontaire n'est ni nommé ni révoqué, mais son engagement est basé sur une libre adhésion à des règles de nature contractuelle.

L'alinéa 4 se présente dans une rédaction plus littéraire que juridique, surtout en sa seconde phrase. Cette dernière comporte, en outre, une énumération purement exemplative, sans apport normatif propre et qui est à omettre. Le Conseil d'État propose, par conséquent, de rédiger celle-ci comme suit :

« [les pompiers] qualifiés de membres inactifs peuvent toutefois être affectés à des tâches autres que des interventions effectuées par leurs unités. »

#### Article 30 (article 31)

L'article sous examen fixe le régime des indemnités à verser aux pompiers volontaires. La fixation de cette indemnité est de la compétence

---

<sup>31</sup> Pour une disposition analogue, voir loi modifiée du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes, Mém. A n° 202 du 15 novembre 2007, p. 3534, **Art. 2 (5)** « Les dispositions du Code du travail ne s'appliquent pas au service volontaire des jeunes ». (doc. parl. n° 5618).

<sup>32</sup> Voir ordonnance de la CJUE, 2<sup>e</sup> chambre, du 14 juillet 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, Rec. C-52/04, I-07111, quant à l'application de la directive 89/391/CEE du Conseil (art. 2) et celle de la directive 93/104/CE du Conseil (art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 3). Dans cette décision, il s'agissait cependant de pompiers professionnels. Pour ce qui est des pompiers volontaires, voir CJUE, 2<sup>e</sup> chambre, 14 octobre 2010, *Union syndicale Solidaires Isère c./ Premier ministre et autres*, C-428/09, Rec. I-09961, qui conclut à ce que la question de savoir si un pompier volontaire doit être considéré comme un « travailleur à durée déterminée » en vertu des dispositions européennes afférentes, dépend de l'arrangement de travail dans le cadre du droit national applicable et de la pratique.



du conseil d'administration du CGDIS, la décision afférente étant cependant soumise à l'approbation du ministre. Le Conseil d'État relève que cette décision ne figure pas parmi celles indiquées à l'article 8 du projet sous examen et suggère de la reprendre à cet endroit en son principe en vue d'une meilleure transparence des compétences du conseil d'administration.

Le Conseil d'État note que le SYVICOL<sup>33</sup> estime, à juste titre, que l'indemnité versée aux pompiers volontaires devrait être exemptée de toute charge fiscale sur la base d'un texte légal, au lieu de l'être uniquement à la suite d'une circulaire du directeur de l'Administration des contributions directes.

Enfin, le Conseil d'État ne saisit pas dans toute son étendue la portée des termes « nombre d'indemnités horaires ».

#### Article 31 (article 32)

L'article 31 (article 32) établit le cadre et les titres des pompiers volontaires. Le Conseil d'État note que ce cadre est simplement établi, sans que la loi ne donne la moindre indication ni sur le nombre de titulaires des différents grades, ni sur les conditions d'attribution de grade et d'avancement à ceux-ci. Ne faudrait-il pas, dans l'intérêt de l'organisation du service, prévoir au moins, à l'instar de ce que le projet fait pour le cadre des pompiers professionnels, une indication du *quantum* applicable à chaque dénomination, ou les coefficients des ratios entre les cadres supérieur, moyen et de base ? En effet, l'article 49 (article 50) du projet sous examen, qui charge le conseil d'administration du CGDIS de la fixation du nombre maximal d'emplois à créer, ne s'applique qu'aux seuls pompiers professionnels, ce qui laisse le CGDIS sans *instrumentum* réglementaire quant au cadre volontaire.

En effet, si l'article 100 (article 104) du projet sous examen, à titre de disposition transitoire, retient que le conseil d'administration du CGDIS « attribue » aux pompiers volontaires en service au moment de l'entrée en vigueur de la réforme un titre correspondant aux grades créés par la loi, le règlement grand-ducal auquel il est fait référence audit article, et dont le projet n'a pas encore été soumis au Conseil d'État, ne réglera que « les modalités et les conditions pour ces attributions de titre », et ne disposera dès lors pas pour les postes à pourvoir à l'avenir, ce qui s'impose, par ailleurs, dans le cadre d'une disposition qualifiée de transitoire.

#### Article 32 (article 33)

L'article 32 (article 33) du projet poursuit un double but : protéger le pompier volontaire contre des attaques venant de la part de tiers, d'un côté, et créer une possibilité d'indemnisation des dommages subis par lui dans le cadre de l'exercice de sa fonction, de l'autre.

Aux termes de l'exposé des motifs, cette disposition est « reprise d'une réglementation existante ».

Le Conseil d'État se demande – à défaut de renseignements plus

---

<sup>33</sup> Avis précité du SYVICOL, p. 9.

précis – si les auteurs du texte visent par cette précision l'article 32 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dont les paragraphes correspondants sont libellés comme suit :

« (4) L'État protège le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire contre tout outrage ou attentat, toute menace, injure ou diffamation dont lui-même ou les membres de sa famille vivant à son foyer seraient l'objet en raison de sa qualité ou de ses fonctions ainsi que contre tout acte de harcèlement sexuel et tout acte de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail. Dans la mesure où il l'estime nécessaire, l'État assiste l'intéressé dans les actions que celui-ci peut être amené à intenter contre les auteurs de tels actes. Il en est de même pour les actions qui seraient intentées par des tiers ou par les autorités judiciaires contre le fonctionnaire en raison de sa qualité ou de ses fonctions devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

(5) Si le fonctionnaire, ou l'ancien fonctionnaire, subit un dommage en raison de sa qualité ou de ses fonctions, l'État l'en indemnise pour autant que l'intéressé ne se trouve pas, par faute ou négligence graves, à l'origine de ce dommage et n'a pu obtenir réparation de l'auteur de celui-ci.

(6) Dans la mesure où l'État indemnise le fonctionnaire, il est subrogé dans les droits de ce dernier. »<sup>34</sup>

Une lecture comparée du texte sous examen avec celui qui semble lui avoir servi de modèle fait par contre constater des différences qui, pour certaines d'entre elles, soulèvent la question de leur justification étant donné que les auteurs du projet ne communiquent pas la motivation de leur décision de se départir du texte existant.

Ainsi, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet à exclure de la protection l'ancien pompier. De même, il s'interroge sur le fondement du remplacement de la notion de « nécessité » par celle de « justification » dans l'hypothèse où le CGDIS serait amené à assister le pompier volontaire dans le cadre d'actions en justice menées par celui-ci contre les auteurs d'attaques contre sa personne.

Le Conseil d'État constate encore l'absence de la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article 32 du statut du fonctionnaire, qui est cependant également absente de l'article correspondant du statut du fonctionnaire communal.

Plus fondamentalement, le projet sous examen précise qu'en cas de dommages subis par le pompier volontaire pendant l'exercice de son activité au sein des secours, le CGDIS peut l'indemniser de ce dommage sous condition que la personne en question n'ait pas été à l'origine du dommage par sa propre faute ou négligence grave. Or, les textes analogues relevant du statut du fonctionnaire, soit de l'État, soit communal, portent que l'État ou la commune indemnisent le concerné et créent ainsi à leur charge une obligation de prise en charge, qui est, en contrepartie, une garantie de sécurité d'indemnisation pour la victime.

---

<sup>34</sup> La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, en son article 36, paragraphes 4 à 6, instaure un régime protecteur en faveur des fonctionnaires communaux en des termes identiques, à l'exception de la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article 32 du statut des fonctionnaires de l'État qui ne figure pas au paragraphe 4.

Une seconde différence réside dans la précision, présente dans les deux statuts publics, mais absente de l'article sous revue, que cette indemnisation ne se fait que si la victime « n'a pu obtenir réparation de l'auteur de celui-ci ».

Il y a dès lors mise en place de deux régimes d'indemnisation différents, selon que la victime d'une attaque ou d'un dommage est un pompier volontaire ou bien un pompier professionnel, notamment pour ce qui est de l'indemnisation des dommages subis : si le dernier se voit, en raison de l'obligation légale découlant de son statut, assuré d'être indemnisé par l'État ou la commune si l'auteur du dommage ne peut pas le faire, le premier ne l'est pas, étant donné qu'une obligation légale analogue n'existe pas pour le CGDIS. Par contre, le pompier volontaire, en raison de l'omission de la mention que l'obligation d'indemnisation pèse sur l'auteur du dommage, semble pouvoir se retourner directement contre le CGDIS sans devoir d'abord tenter une action contre l'auteur du dommage.

Or, il semble au Conseil d'État que les risques auxquels s'exposent les deux catégories de pompiers sont identiques, la seule différence résidant dans leur statut. Ainsi, à défaut de disparités objectives, raisonnablement justifiées, adéquates et proportionnées au but que s'est fixé le législateur, la disposition sous examen est manifestement contraire au principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la loi inscrite à l'article 10*bis* de la Constitution et le Conseil d'État s'y oppose formellement.

#### Article 33 (article 34)

L'article 33 (article 34) vise également les « vétérans », notion qui ne semble figurer autre part dans le projet sous examen. Si les auteurs entendent viser les « membres inactifs » définis à l'article 29 (article 30) de la loi en projet, le Conseil d'État suggère de recourir à cette notion en tant que statut encadré par la loi.

#### Article 34 (article 35)

L'article 34 (article 35) n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant à son principe.

Il se pose cependant la question de savoir s'il ne serait pas plus conforme aux intérêts du pompier volontaire d'exprimer le montant auquel il a droit à titre de remboursement soit en termes de points indiciaires, soit par rapport à une valeur « indice 100 », afin d'éviter que le montant indiqué ne soit en diminution constante en raison de l'érosion monétaire. Alternativement, les auteurs pourraient s'inspirer de la solution proposée par le SYVICOL dans son prédict avis<sup>35</sup>.

Il y a enfin lieu d'insérer le mot « de » entre « montant » et « 1.600 euros ».

#### Article 35 (article 36)

Le Conseil d'État n'a pas d'observation de principe. Il réitère

---

<sup>35</sup> Avis précité du SYVICOL, p. 9.

cependant son observation quant au montant proposé par les auteurs du texte faite à l'endroit de l'article 34 (article 35), et qui s'impose également quant à l'alinéa 2 de l'article 35 (article 36).

#### Articles 36 à 44 (articles 37 à 45)

Aux termes de l'exposé des motifs, les articles 36 à 44 (articles 37 à 45) « reprennent intégralement des dispositions législatives existantes, à savoir celles figurant dans la loi précitée du 12 juin 2004 (articles 15 à 24), y compris celles de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant modification 1. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail et 2. de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours et notamment des articles 16 et 17 de la loi du 12 juin 2014 précitée »<sup>36</sup>.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire par rapport à ces textes, qui, à part les modifications rendues nécessaires par suite de la mise en place du CGDIS, ne font que transcrire la situation actuellement existante.

Cependant, par dépêche du 12 décembre 2016, des amendements gouvernementaux aux articles 37 (article 38) (amendement 1) et 38 (article 39) (amendement 2) ont encore été apportés au projet. Ces amendements ont, tous deux, trait au congé spécial défini à l'article 37 (article 38) du projet sous examen, qui est porté à vingt jours ouvrables par période de deux ans, tout en ne pouvant dépasser un total de soixante jours ouvrables pour chaque bénéficiaire en cours de sa carrière au sein des services de secours (nouvel article 39), sous réserve des dispositions spécifiques de la loi.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport à ces amendements.

#### Article 45 (article 46)

Pendant de l'article 31 (article 32) du projet sous examen, l'article 45 (article 46) introduit une tripartition des carrières en établissant, également pour les pompiers professionnels, des cadres supérieur, moyen et de base, les détails des différentes carrières faisant l'objet des articles 46 à 48 (articles 47 à 49) du projet de loi.

Contrairement cependant à ce qui est le cas pour les pompiers volontaires, le projet sous examen contient une indication relative à la quote-part de chaque carrière par rapport aux effectifs totaux des pompiers professionnels. De même, l'article 49 (article 50) impose au conseil d'administration du CGDIS de fixer le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre.

Le Conseil d'État note, d'une part, que les auteurs du projet de loi semblent s'orienter, pour ce qui est des dénominations des différentes carrières, plutôt sur la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, dont l'article 55, dans la teneur donnée par la loi

---

<sup>36</sup> Exposé des motifs, p. 48 (dossier parl. n° 6453).

modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, utilise également la notion de « cadre », que sur cette dernière loi, qui se réfère uniquement à des catégories de traitement (catégories de traitement A, B, C et D) et a ainsi abandonné la notion de « carrière ». D'autre part, la définition des traitements alloués selon le grade se fait par contre par référence aux catégories de traitement établies depuis ladite loi du 25 mars 2015.

#### Article 46 (article 47)

L'article 46 (article 47) a fait l'objet de l'amendement 13 daté du 28 avril 2016 et qui fait suite aux remarques afférentes faites par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis précité.

Il n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État dans sa version actuelle.

#### Article 47 (article 48)

L'article 47 (article 48) a fait l'objet de l'amendement 14 daté du 28 avril 2016 et qui fait suite aux remarques faites par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis précité.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 3 de l'article sous examen fait exception pour les pompiers professionnels dits du cadre moyen de la limite de 20 pour cent inscrite à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien, et cela en raison des compétences et du niveau d'expérience des pompiers professionnels. Le Conseil d'État en déduit que l'ensemble des pompiers professionnels affectés à un groupe de traitement donné se voit offrir la possibilité de rejoindre un groupe de traitement supérieur.

Le Conseil d'État s'oppose, par conséquent, formellement à cette disposition qui remet en cause le principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, étant donné que les arguments fournis par les auteurs du projet à l'appui de leur texte peuvent trouver application à de nombreuses autres situations comparables dans la Fonction publique et n'établissent dès lors pas en quoi le traitement différent des pompiers professionnels procéderait de disparités objectives, et qu'il serait rationnellement justifié, adéquat et proportionné au but poursuivi.

#### Article 48 (article 49)

Le Conseil d'État estime que, à l'instar de l'amendement proposé dans le cadre de l'article 47 (article 48) du projet, il y a lieu de faire abstraction de l'alinéa 2 du paragraphe 2, étant donné que son maintien n'est pas justifié suite à la disparition de son pendant à l'article précédent. Dans la logique des amendements apportés à l'article 47 (article 48), le Conseil d'État insiste à voir opérée la même modification à l'endroit de l'article sous examen.

#### Article 49 (article 50)

L'article 49 (article 50) du projet de loi sous examen charge le conseil d'administration du CGDIS de fixer le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre, décision qui doit cependant encore être approuvée par le ministre.

Cette disposition est cependant en contradiction avec l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'amendé, du projet sous examen dont le sixième tiret prévoit que ledit conseil « [statue sur] ... l'organigramme, la grille et le nombre des emplois ainsi que sur les conditions et modalités de rémunération », et cela sans devoir demander l'approbation du ministre.

Les auteurs du projet devraient, par conséquent, faire un choix entre les deux textes précités afin d'éviter une contradiction interne. En l'état actuel, ces deux textes créent en effet une contradiction interne contraire au principe de sécurité juridique, que le Conseil d'État doit rencontrer par une opposition formelle. La solution consiste, soit à faire un choix consistant à retenir seulement une des deux options figurant actuellement au projet, ou bien à renoncer à ces deux textes. En effet, comme la décision sur le nombre d'emplois figure d'ores et déjà à l'article 14 du projet sous examen, l'article 49 (article 50) est superfétatoire quelle que soit l'option retenue. On peut dès lors omettre cette disposition et renuméroter en conséquence les articles suivants du projet de loi.

#### Article 50 (article 51)

Sans observation.

#### Nouvel article (amendement 15 du 28 avril 2016) (article 52)

L'amendement 15 du 28 avril 2016 introduit un nouvel article à la suite de l'article 50 (article 51), qui prévoit une priorité d'embauche également pour les pompiers volontaires qui désirent rejoindre les rangs des pompiers professionnels, et tient ainsi compte de propositions faites tant par le SYVICOL que par la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Tout comme le souligne le SYVICOL, cette priorité ne peut élever le candidat remplissant les conditions d'expérience au-dessus des conditions générales de recrutement, et ne les remplace par conséquent pas.

Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

#### Nouvel article (amendement 16 du 28 avril 2016) (article 53)

L'amendement 16 du 28 avril 2016 introduit un nouvel article à la suite de l'article 50 (article 51), qui détermine les modalités d'exercice du droit de priorité établi par l'article précédent.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de la nouvelle disposition confirme que l'accès du pompier volontaire à la carrière de pompier professionnel est conditionné par la réussite à l'examen-concours organisé pour le poste brigué, mais précise que parmi les candidats ayant réussi cet examen, le classement du pompier volontaire n'influe pas sur l'existence du droit à une priorité d'embauche, le candidat pompier volontaire l'emportant toujours sur le candidat qui ne présente pas cette qualité. Par contre, l'alinéa 2 précise qu'il

sera établi un relevé de classement séparé ne reprenant que les candidats pompiers volontaires et auxquels les postes disponibles seront offerts par priorité dans le respect du rang ainsi établi, tel que les auteurs le précisent dans la suite de cet article.

Le Conseil d'État se demande si les auteurs du projet n'auraient pas mieux fait d'adopter une procédure prévoyant deux étapes distinctes, à savoir une première campagne de recrutement ouverte aux seuls pompiers volontaires, suivie d'une seconde campagne à ouverture générale si la première campagne d'embauche n'a pas permis de remplir tous les postes vacants. Ceci aurait au moins l'avantage de ne pas devoir organiser des examens pour des candidats dont la plupart, même en cas de réussite, n'ont pas la moindre chance de recrutement.

#### Article 51 (article 54)

L'article 51 (article 54) entend mettre en place une base légale pour un règlement grand-ducal destiné à régler les conditions de recrutement, de formation et de nomination des pompiers professionnels ainsi que de leurs primes.

Le Conseil d'État estime que cette disposition peut être supprimée, étant donné qu'il est superfétatoire d'inclure dans un projet de loi spécifique des dispositions ayant trait aux conditions relatives au recrutement et aux examens des fonctionnaires, sauf si des conditions particulières sont nécessaires pour départager les candidats, ce qui ne découle en l'espèce ni du libellé de l'article sous examen, ni de l'exposé des motifs. Il en va de même pour ce qui est des primes à allouer. Les articles subséquents devraient évidemment être renumérotés en conséquence.

#### Article 52 (article 55)

L'article 52 (article 55) introduit la section du projet consacrée aux finances et ressources du CGDIS et énumère les recettes dont dispose celui-ci.

Le Conseil d'État rappelle les positions qu'il a prises dans ses avis<sup>37</sup> relatifs à l'impôt spécial dans l'intérêt des services de secours, projet qui est entretemps devenu la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours<sup>38</sup>.

Pour ce qui est du premier tiret du paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu de préciser la base légale de l'augmentation de la TVA y visée ; il ne suffit pas de faire simplement référence à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

#### Article 53 (article 56)

L'article 53 (article 56) doit être complété, en son alinéa 1<sup>er</sup>, par l'ajout des frais résultant de l'assistance réciproque entre États et qui doivent également rester à la charge exclusive de l'État.

---

<sup>37</sup> Avis du Conseil d'État n° CE 51.276 des 10 novembre 2015, 3 mai 2016 et 21 juin 2016 (dossier parl. n° 6862).

<sup>38</sup> Loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, Mém. A n° 139 du 28 juillet 2016, p. 2358 (doc. parl. n° 6862).

Par ailleurs, l'alinéa 2 est quant à lui superfétatoire, étant donné que le projet sous examen est sans influence sur des conventions actuellement en cours d'exécution et conclues par l'État, telle que celle visée au projet.

#### Article 54 (article 57)

Dans sa version actuelle, l'article 54 (article 57) est en contradiction avec l'article 52 (article 55) de la loi en projet. En effet, tel que rédigé dans le projet sous examen, il comprend pour la fixation de la participation obligatoire, parmi les recettes prises en compte pour établir celle-ci, justement la participation obligatoire étatique et communale, au lieu d'exclure ces recettes spécialement destinées à combler la différence entre les dépenses du CGDIS et ses autres recettes, hormis celle visée à l'article 53 (article 56) du projet sous examen. Il y a dès lors lieu de reformuler l'article 54 (article 57) en précisant que la participation obligatoire de l'État et des communes n'est pas prise en compte pour la fixation de la différence à combler par cette même participation.

Il y a encore lieu de reformuler le début de l'article 54 (article 57) comme suit :

« L'État et les communes prennent en charge la différence (...) »

En outre, il faut veiller à la cohérence des références internes visées à l'article 54 (article 57).

Enfin, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de remplacer la référence à une comptabilité « commerciale », par une référence à une comptabilité « générale ».

#### Nouvel article (amendement 17 du 26 avril 2016) (article 58)

Le nouvel article inséré suite à l'amendement 17 du 28 avril 2016 répond à une revendication du SYVICOL et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 55 (article 59)

À l'alinéa 3, deuxième phrase, la précision « nécessaires à la bonne compréhension de la situation financière du CGDIS » est superfétatoire et est dès lors à supprimer.

#### Article 56 (article 60)

L'alinéa 2 qui précise que le réviseur doit « remplir les conditions requises pour l'exercice de la profession de réviseur d'entreprises, conformément à la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit », est superfétatoire et dès lors à supprimer, étant donné que seules les personnes remplissant ces conditions sont autorisées à porter le titre de réviseur d'entreprises agréé<sup>39</sup>. Par ailleurs, la loi précitée du 18 décembre 2009 a été abrogée et remplacée par la loi du 23 juillet 2016 relative à la

---

<sup>39</sup> Loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit et (...), Mém. A n° 22 du 19 février 2010, p. 296.



profession de l'audit<sup>40</sup>.

#### Article 57 (article 61)

Sans observation.

#### Article 58 (article 62)

À l'article sous examen, il y a lieu de remplacer la référence à la « tarification » de l'eau dont le CGDIS sera exempt, et qui renvoie au fait de fixer les tarifs à payer pour une utilisation de l'eau, par une exemption dudit CGDIS « du paiement du prix de l'eau utilisée dans le cadre de l'exercice de ses missions telles que définies (...) », ce qui est conforme à l'intention des auteurs de ne pas faire payer au CGDIS l'eau utilisée, notamment, pour éteindre des incendies.

#### Article 59 (article 63)

L'article 59 (article 63) prévoit que « les travaux nécessités par la mise en œuvre des missions du CGDIS sont déclarés d'utilité publique », et l'exposé des motifs de préciser que cette disposition est motivée par le fait que ces travaux « revêtent une mission d'intérêt général ».

Non seulement le Conseil d'État se permet-il de mettre en doute que cette affirmation *ex cathedra*, que tout ce que le CGDIS entreprendra sera présumé être d'intérêt public, corresponde à la réalité (qu'en sera-t-il, par exemple, d'un espace récréationnel destiné à son seul personnel ?), mais encore est-elle contraire aux dispositions réglant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 16 de la Constitution prévoit que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité dans les cas et de la manière établis par la loi ».

Il y aurait, par conséquent, lieu de circonscrire exactement les travaux (les « cas ») qui profitent *de plano* de la déclaration d'utilité publique, à l'instar des solutions retenues pour d'autres établissements publics<sup>41</sup>. En l'état actuel du texte, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

#### Article 60 (article 64)

L'article 60 (article 64) prévoit la mise en place d'un plan national d'organisation des secours (le « PNOS ») qui « dresse l'inventaire des

---

<sup>40</sup> Loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit et (...), Mém. A n° 141 du 28 juillet 2016, p. 2390 :

**Art. 2. Protection des titres.** (1) Nul ne peut porter le titre de « réviseur d'entreprises », de « réviseur d'entreprises agréé », de « cabinet de révision » ou de « cabinet de révision agréé » ni aucune dénomination analogue et nul ne peut exercer, même accessoirement ou occasionnellement, les activités visées à l'article 1<sup>er</sup>, point 34 s'il n'y est pas autorisé dans les conditions prévues aux articles 3, 5 et 6.

(2) L'usage abusif du titre de « réviseur d'entreprises », de « réviseur d'entreprises agréé », de « cabinet de révision » ou de « cabinet de révision agréé » ou d'une dénomination analogue ou l'exercice non autorisé, même accessoire ou occasionnel, des activités visées à l'article 1<sup>er</sup>, point 34 est passible de sanctions pénales prévues à l'article 47.

Pour une application à titre d'exemple, voir Cour administrative du 16 juin 2011, rôle 27965C.

<sup>41</sup> Voir, à titre d'exemple, l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, Mém. A n° 32 du 16 août 1961, p. 757.

risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les secours et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci ».

Ce PNOS a, par conséquent, vocation à s'appliquer à tous les risques qui ne revêtent pas le caractère de crise au sens de la loi précitée du 23 juillet 2016, quitte à ce que le CGDIS et le HCPN, tant en vertu de la loi que pour des raisons pratiques évidentes, ont vocation à travailler en étroite collaboration et, surtout, concertation.

À l'alinéa 2 de l'article sous examen, le Conseil d'État propose, à la troisième ligne, de remplacer les termes « se prononcer » par l'expression « pour faire part de leurs observations », et cela au motif que la première formulation fait référence à une prise de décision sur un point en litige ou non encore déterminé, alors que le but de la communication du PNOS aux communes et au Conseil supérieur de la sécurité civile est uniquement de recueillir leur avis sur ledit plan.

Le Conseil d'État se demande, en outre, si le même alinéa ne doit pas être complété par les indications nécessaires sur la procédure selon laquelle serait apporté le « concours du CGDIS ».

L'alinéa 4 prévoit la publication du PNOS au Mémorial. Le Conseil d'État s'interroge cependant sur la nature juridique de ce plan, qui, à défaut de revêtir une des formes légalement prévues à cet effet, est dépourvu de toute valeur normative.

Enfin, l'alinéa 5 qui prévoit une révision du PNOS tous les cinq ans ou (selon la lecture du Conseil d'État) à une autre date si le conseil d'administration du CGDIS venait à en constater la nécessité, doit être complété par les dispositions nécessaires à pallier la situation dans laquelle le CGDIS demande la modification du PNOS, mais se heurte à un refus explicite ou implicite du ministre.

#### Article 61 (article 65)

L'article 61 (article 65) appelle un certain nombre d'observations.

En premier lieu, le Conseil d'État rappelle que, pour autant qu'il bénéficie d'un statut de droit public, et n'est pas engagé sous un régime de droit privé, le personnel du CGDIS est soumis au régime légal de la Fonction publique. Le CGDIS ne peut dès lors se voir accorder le droit de mettre en place un règlement d'ordre intérieur applicable à l'ensemble de ses agents qui serait contraire audit régime général.

Cette observation vaut tout particulièrement pour un régime disciplinaire appelé à sanctionner les violations des « obligations de service » visées au projet de loi, et cela au vu de l'article 14 de la Constitution qui, en disposant que « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi », érige les sanctions définies en matière réservée à la loi formelle.

Par ailleurs, l'article 108*bis* de la Constitution ne permet pas aux établissements publics, en vertu du principe de la spécialité dans leur domaine de compétence, d'instituer des règles disciplinaires.

Le Conseil d'État s'oppose, par conséquent, formellement à cette disposition pour ne pas être conforme à l'article 108*bis* de la Constitution.

Il se pose, par ailleurs, la question de l'application d'un tel règlement aux pompiers volontaires qui ne sont pas liés au CGDIS par un lien de subordination.

En second lieu, quant au concept de notification qui figure à l'alinéa 4 de l'article sous examen, le Conseil d'État rappelle sa prise de position dans le cadre de l'avis complémentaire rendu le 15 juillet 2016 sur le projet de loi concernant la loi dite « Omnibus » :

« À l'égard de la terminologie utilisée par les auteurs, le Conseil d'État donne à considérer que dans le langage juridique, la « notification » se définit comme le « fait (en général assujéti à certaines formes) de porter à la connaissance d'une personne un fait, un acte ou un projet d'acte qui la concerne individuellement »<sup>42</sup>. Dans le contexte de la disposition sous revue, le concept de notification est utilisé à mauvais escient. En effet, l'acte réglementaire est adressé au ministre, pris en sa qualité d'autorité tutélaire des administrations communales, dans un but de contrôle administratif et non pas parce que l'acte concernerait le ministre à titre individuel. Dans ces circonstances, il est plus correct de parler de « communication » ou de « transmission ». Le Conseil d'État insiste à ce que le concept de notification soit remplacé par celui de « communication » ou de « transmission ». »<sup>43</sup>

Article 62 (article 66)

L'article 62 (article 66) a fait l'objet de l'amendement 18 du 28 avril 2016. Il est le premier article de la 2<sup>e</sup> section du chapitre III qui définit l'organisation opérationnelle et territoriale des secours. Plus particulièrement, il a pour but d'assurer que « les responsables des actions de secours soient clairement déterminés à chaque instant et en fonction de la nature de l'évènement et que la transmission des responsabilités soit sans ambiguïté en cas d'une augmentation en puissance des moyens à mettre en œuvre »<sup>44</sup>.

Lu avec les articles qui suivent, il apporte une distinction entre la direction des opérations de secours (DOS), qui reste l'apanage des responsables politiques soit au niveau communal (article 62 du projet de loi, 66 du texte coordonné), soit national (article 63 du projet de loi, 67 du texte coordonné), et le commandement des opérations de secours (COS), qui relève, selon l'article 65 (article 69), des services de secours.

L'amendement 18 a complété le texte original du projet par une précision des contours de la notion de DOS, en précisant que celle-ci comprend « l'organisation et la supervision (...) de toutes les mesures de sécurité civile et de sauvegarde destinées à faire face à la manifestation d'un risque, d'un sinistre ou d'une catastrophe », charge qui découlerait des pouvoirs de police générale du bourgmestre.

---

<sup>42</sup> Gérard CORNU, « *Vocabulaire juridique* », *sub verbo* « notification ».

<sup>43</sup> Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État n° 50.728 du 15 juillet 2016, p. 13 (doc. parl. n° 6704<sup>8</sup>).

<sup>44</sup> Exposé des motifs, p. 51, *ibid.* quant à l'origine française du régime proposé.

Il y a cependant lieu de rapprocher cette notion de la mission du CGDIS reprise à l'article 4 du projet sous examen, où, peu ou prou, les mêmes termes sont utilisés<sup>45</sup>. En effet, du moment que les auteurs du projet dissocient, par la nouvelle rédaction de l'article 100 de la loi communale, l'obligation incombant au bourgmestre en vertu de la loi précitée des 16 - 24 août 1790 de la compétence de mise en place pratique des dispositifs requis pour remplir cette obligation, le risque pour le bourgmestre de voir sa responsabilité engagée pour des raisons qui, en fin de compte, se trouvent en dehors de sa sphère d'influence, est réel en cas notamment d'échec d'une opération de sauvetage en raison d'une organisation déficiente des secours.

Le Conseil d'État rejoint sur ce point les considérations exhaustives du SYVICOL<sup>46</sup>, qui préconise d'introduire au texte en projet des dispositions analogues à celles figurant au Code (français) général des collectivités territoriales en vue de la limitation ou de l'atténuation de la responsabilité du bourgmestre en cas de transfert de compétence à un établissement tiers.

Étant donné que le projet sous examen se réclame du système mis en place en France, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de maintenir cette analogie également quant aux responsabilités encourues et demande, par conséquent, que le projet soit amendé dans le sens indiqué, la modification proposée dans le cadre de l'amendement 18 ne suffisant pas à cette fin.

Enfin, il y a lieu soit de faire abstraction des termes « en application des pouvoirs de police administrative générale dont il est investi », soit de les remplacer par une référence expresse à la loi précitée des 16 - 24 août 1790.

#### Article 63 (article 67)

Le Conseil d'État demande que le régime de responsabilité prévu à l'article sous revue soit aligné sur celui préconisé dans le cadre de l'article 62 (article 66).

#### Articles 64 et 65 (articles 68 et 69)

L'article 64 (article 68) entend mettre en place la base légale pour un règlement grand-ducal relatif au cadre de l'organisation opérationnelle et le commandement des opérations de secours, ainsi que pour des règlements opérationnels arrêtés par le conseil d'administration du CGDIS.

L'alinéa 1<sup>er</sup>, consacré au prédit règlement grand-ducal, n'appelle pas d'observation.

Pour ce qui est des alinéas 2 et 3, le Conseil d'État comprend que le pouvoir réglementaire du CGDIS se base sur l'article 108*bis* de la Constitution. Il tient à relever à ce sujet que, en vertu de la nouvelle loi du 23 décembre 2016 portant création du Journal officiel électronique du

---

<sup>45</sup> Article 4 du projet sous examen : « Le CGDIS a pour mission la planification, la mise en œuvre et l'organisation », introduction suivie des différentes missions détaillées incombant au CGDIS, dont, notamment, les secours aux personnes, la prévention, la protection et la lutte contre les incendies et d'autres événements de nature à affecter les personnes et les biens.

<sup>46</sup> Avis précité du SYVICOL, pp. 15 à 18.

Grand-Duché de Luxembourg, les règlements pris en exécution de ce pouvoir devront être publiés au Mémorial.

Quant aux règlements opérationnels visés aux alinéas 3 et 4, le Conseil d'État signale que la référence à une notification est à remplacer par une référence à une communication ou à une transmission pour les motifs détaillés à l'endroit de l'article 61 (article 65), alinéa 4.

L'article 65 (article 69) a fait l'objet de l'amendement 19 du 28 avril 2016.

Il y a lieu de reformuler sa fin et de remplacer l'expression « désignés sur base du règlement opérationnel » soit l'expression « conformément au règlement opérationnel », soit par la mention de l'instance qui prend la décision.

En dernier lieu, le Conseil d'État propose d'invertir l'ordre des articles 64 et 65 (articles 68 et 69), l'article 65 introduisant en effet la notion de commandement des opérations des secours, qui pourront faire l'objet du règlement grand-ducal visé à l'article 64.

#### Nouvel article (amendement du 12 décembre 2016) (article 70)

Par dépêche du 12 décembre 2016, le Gouvernement entend insérer un nouvel article à la suite de l'article 65 (article 69). Le but de cet amendement est de créer une incompatibilité entre l'exercice de la fonction de directeur des opérations de secours et celle de commandant des opérations de secours. Les auteurs du projet ont joint au commentaire de l'amendement en question un tableau des incompatibilités qui risquent de se présenter.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

#### Article 66 (article 71)

La mention de « sans préjudice d'autres dispositions législatives ou réglementaires », qui introduit l'article 66 (article 71) consacré à l'intervention du CGDIS dans le cadre de manifestations d'envergure, est sans apport normatif étant donné que cet article ne contient pas de dispositions autres que celle précisant la possibilité d'intervention du CGDIS et celle l'autorisant à conclure des conventions à cet effet avec le ou les organisateurs de ces manifestations. Il y a dès lors lieu d'omettre cette partie de phrase.

À l'alinéa 2 de l'article sous examen, il y a encore lieu de remplacer l'expression « Cette organisation doit se réaliser », qui ne vise qu'un seul type parmi toutes les interventions possibles du CGDIS dans le cadre des dites manifestations, par « Les modalités de cette contribution sont fixées », afin de couvrir toutes les possibilités visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Enfin, le Conseil d'État estime, également à l'endroit de cet article, que le législateur doit veiller à maintenir une certaine équité et égalité dans la fixation des tarifs à appliquer par le CGDIS afin d'éviter tout arbitraire dans cette fixation et propose l'introduction d'une grille tarifaire générale à

valeur normative, à l'instar, à titre d'exemple, de celle d'application dans le cadre du contrôle technique des véhicules automoteurs.

Article 67 (article 72)

Le Conseil d'État tient à rappeler ses considérations faites plus haut quant à l'absence de valeur normative du PNOS.

Article 68 (article 73)

Il convient de renvoyer correctement à l'article 85, selon la version amendée.

Article 69 (article 74)

Sans observation.

Nouvel article 70 (amendement du 28 avril 2016) (article 75)

Pour ce qui est de la fonction de commandant des opérations, il convient de renvoyer correctement à l'article 69, selon la dernière version amendée. Quant à la fonction de directeur des opérations, il convient de renvoyer correctement aux articles 66 et 67, toujours selon la dernière version amendée.

Article 71 (article 76)

Le Conseil d'État tient à souligner qu'un règlement, fût-il même opérationnel et interne, ne peut pas « proposer » un dimensionnement, mais doit définir celui-ci avec toute la précision requise pour pouvoir être traduit en pratique.

Articles 72 et 73 (articles 77 et 78)

Sans observation.

Article 74 (article 79)

L'article 74 (article 79) vise les interventions du CGDIS en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg et tend ainsi à donner un contenu pratique au cinquième tiret de l'article 4 du projet sous examen en mettant en place un groupe d'intervention au niveau du CGDIS dont la mise en marche sera cependant déclenchée par l'exécutif.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de préciser la notion de « Gouvernement ». Tel que libellé, le texte ne dit pas qui est visé : le ministre du ressort ou bien le Gouvernement en conseil. Par ailleurs, il y a encore lieu de faire abstraction du bout de phrase commençant par « soit sur demande ... », étant donné que l'indication des raisons de la décision gouvernementale n'a pas sa place dans le projet sous avis.

De même, il convient de remplacer la référence à un « ordre » par une « requête », le CGDIS, établissement public autonome et non pas administration de l'État, n'étant pas aux ordres du pouvoir exécutif.

À l'alinéa 3, le Conseil d'État estime qu'il y a encore lieu de faire abstraction de la première phrase, qui se trouve être superfétatoire, et de ne garder que celle relative aux frais.

Article 75 (article 80)

Sans observation.

Article 76 (article 81)

L'article 76 (article 81) introduit le chapitre IV du projet sous examen consacré au service médical d'urgence.

Le Conseil d'État s'interroge sur le positionnement à l'intérieur du CGDIS du service d'aide médicale urgente. Selon le commentaire des articles, le projet de loi procède à une inclusion de ce service, regroupé au sein du CGDIS. Or, selon la première phrase de l'article 76 (article 81), le service serait « un vecteur de secours du CGDIS rattaché à un établissement hospitalier ».

Cette disposition est imprécise à plus d'un titre. Que faut-il comprendre sous la notion de « vecteur » ? Quelles sont les modalités de rattachement à un établissement hospitalier ? S'agit-il d'un ou de plusieurs établissements hospitaliers ? Quelle catégorie d'établissement hospitalier est concernée ? Est-ce que ce service sera un service hospitalier au sens de la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, dont l'exploitation devrait alors se faire conformément aux dispositions de cette loi ?

La deuxième phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 76 (article 81) précise que « le SAMU a comme mission la prise en charge médicale spécialisée d'un ou de plusieurs patients se trouvant en détresse vitale et dont l'état requiert de façon urgente une expertise médicale pour des soins d'urgences ou de réanimation et pour leur orientation ». Il s'agit donc en l'occurrence d'activités extrahospitalières. Ceci porte à croire, tout comme l'article 5 qui dispose que « le CGDIS reprend également la gestion du Service d'aide médicale urgente », qu'il s'agit d'un service organisé par et fonctionnant sous l'autorité du CGDIS. La disposition de l'article 6, qui prévoit que les biens meubles affectés par les communes et par l'État au fonctionnement du Service d'aide médicale urgente sont transférés à titre gratuit au CGDIS, conforte cette hypothèse.

Au regard de toutes ces incertitudes qui génèrent un problème de sécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article et il propose de le formuler comme suit :

« Le service d'aide médicale urgente du CGDIS a comme mission la prise en charge médicale spécialisée d'un ou de plusieurs patients se trouvant en détresse vitale et dont l'état requiert de façon urgente une expertise médicale pour des soins d'urgences ou de réanimation et pour leur orientation. La coordination organisationnelle et la gestion du service sont assurées par la Direction médicale et de la santé. »

L'alinéa 2 prévoit que « Le CGDIS peut conclure des conventions avec des organismes représentatifs des prestataires de soins, des associations

et organismes de secours ayant la sécurité civile dans leur objet social en relation avec l'organisation du SAMU et des établissements hospitaliers ». S'il s'agit d'une attribution facultative, celle-ci n'a aucune valeur normative et peut être supprimée. Si elle entend restreindre le périmètre des organismes avec lesquels l'établissement public peut conclure des conventions, il y a lieu de préciser les finalités de ces conventions dans le texte. Il y a également lieu de préciser les critères de représentativité. Est-ce que l'expression « organismes représentatifs » vaut aussi bien pour les « prestataires de soins » que pour « des associations et organismes de secours ayant la sécurité civile dans leur objet social en relation avec l'organisation du SAMU » et « des établissements hospitaliers » ? À noter que les établissements hospitaliers sont des prestataires de soins. Si le CGDIS peut conclure des conventions avec des établissements hospitaliers sans passer par un ou plusieurs organismes représentatifs des établissements hospitaliers, la question se pose de savoir pourquoi cette possibilité n'est pas prévue pour les autres prestataires de soins. S'il faut également passer par un organisme représentatif, alors pourquoi énumérer spécifiquement les établissements hospitaliers ? Pour toutes ces raisons et dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 2.

Le Conseil d'État estime encore qu'un service d'aide médicale et urgente intégré dans un établissement public ne devrait pas seulement disposer d'infrastructures et d'équipements ainsi que du matériel nécessaire, mais également du personnel professionnel requis.

Or, il résulte du commentaire des articles que le CGDIS ne compte pas assurer lui-même la couverture médicale, mais compte sous-traiter cette activité à un tiers, à savoir l'organisme représentatif des médecins, en l'occurrence une association sans but lucratif. Le Conseil d'État estime qu'il serait plus judicieux que le projet de loi sous avis prévoie que le CGDIS, qui selon les auteurs doit « faire preuve d'une organisation médicale et logistique rigoureuse »<sup>47</sup>, assure sa couverture médicale par des contrats de travail ou de prestation de services avec des médecins dont le profil répond au référentiel de ressources et d'organisation, sur base d'un contrat type établi d'un commun accord avec l'organisme représentatif des médecins.

Il n'y a dans le texte aucune disposition qui permettrait d'affirmer que le service d'aide médicale urgente disposera de son propre personnel soignant. S'il compte également sous-traiter cette activité à un tiers, par exemple à des établissements hospitaliers, le Conseil d'État estime qu'il serait plus judicieux que le projet de loi sous avis prévoie que le CGDIS, toujours dans un souci d'une organisation médico-soignante rigoureuse, assure sa couverture soignante par des contrats de collaboration avec un ou des établissements hospitaliers, dans le respect de son référentiel de ressources et d'organisation.

S'il y a lieu de sous-traiter d'autres missions du service d'aide médicale urgente à « des associations et organismes de secours ayant la sécurité civile dans leur objet social en relation avec l'organisation du SAMU », le Conseil d'État estime que ces conventions devront se faire sur base d'un agrément délivré par le ministre à ces associations et organismes

---

<sup>47</sup> Exposé des motifs, p. 54.



assurant que cette sous-traitance se fasse selon les exigences reprises dans le référentiel de ressources et d'organisation.

#### Article 77 (article 82)

Cet article retient en son alinéa 1<sup>er</sup> que « la couverture territoriale du SAMU est définie par le plan national d'organisation des secours en tenant compte des dispositions du plan hospitalier national, le ministre ayant la Santé dans ses attributions demandé en son avis ».

Il y a lieu de préciser quelles dispositions du plan hospitalier sont spécifiquement visées. Le projet de plan national d'organisation des secours est élaboré par le ministre avec le concours du CGDIS. Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil arrête le plan national d'organisation des secours qui est publié au Mémorial.

#### Article 78 (article 83)

Cet article prévoit l'avis d'un « organisme représentatif des prestataires de soins en médecine d'urgence ». Comme la médecine d'urgence n'est pas une spécialité reconnue au Luxembourg, tout comme les termes « prestataires de soins » restent imprécis quant aux professionnels de santé visés, la détermination de la représentativité d'un groupe de prestataires aussi mal défini est problématique.

Il se pose en effet la question de savoir si le CGDIS peut établir un référentiel si un tel organisme représentatif n'existe pas. Le Conseil d'État propose dès lors de faire abstraction de cet avis.

#### Article 79 (article 84)

L'article sous examen est le seul article figurant sous le chapitre V, consacré au Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg. Il intègre au projet de loi sous avis les dispositions relatives audit service figurant actuellement dans la loi du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne et dans le règlement grand-ducal du 13 juin 2012 déterminant l'organisation de l'Administration de la navigation aérienne tout en adaptant ces dispositions au fait que le CGDIS reprendra ces activités pour le compte de ladite administration.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

#### Article 80

L'article 80 a été retiré du projet dans le cadre des amendements datés du 28 avril 2016 (amendement 20), sans que les articles suivants, à défaut de texte coordonné, n'aient fait l'objet d'une renumérotation.

#### Article 81 (article 85)

L'article 81 (article 85) a fait l'objet de l'amendement 21 du 28 avril 2016.

Le Conseil d'État signale qu'à l'alinéa 3, la dernière phrase « Ces référentiels se déclinent de la manière suivante : » est superfétatoire et peut

être supprimée, ceci d'autant plus que le terme « décline » est un terme impropre.

#### Article 82 (article 86)

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme « délivrer une formation » par « dispenser une formation », sinon de choisir un terme synonyme de ce dernier. En effet, si, ainsi qu'il est correctement indiqué à l'article 81 (article 85), un diplôme est bel et bien délivré, une formation ne l'est pas.

L'alinéa 2 entend créer la base légale pour un règlement grand-ducal destiné à régler l'agrément par le ministre des différentes formations visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Étant donné que la formation des pompiers ne fait pas partie de la matière réservée à la loi en vertu ni de l'article 23 de la Constitution, ni d'un autre article à même effet, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

#### Articles 83 à 85 (articles 87 à 89)

Les trois articles sous revue traitent de la « validation des acquis de l'expérience ». Le Conseil d'État les examinera d'un seul trait compte tenu de leurs liens étroits.

Le Conseil d'État comprend cette série d'articles comme ayant pour but de mettre en place un mécanisme de validation de l'expérience propre aux pompiers, professionnels et volontaires, qui ne vise qu'à une reconnaissance n'ayant pas d'autre incidence qu'interne au CGDIS et à ses différents composants.

Ainsi, une telle validation n'est pas à confondre avec une validation des acquis de l'expérience telle que prévue dans le règlement grand-ducal du 11 janvier 2010 portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats prévue au chapitre V de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle<sup>48</sup>, et ne crée pas d'autres droits pour ses bénéficiaires.

De ce chef, le recours à un règlement d'ordre intérieur pour mettre en place cette validation de préférence à un règlement grand-ducal peut trouver l'accord du Conseil d'État.

À l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 85 (article 89), qui a fait l'objet de

---

<sup>48</sup> Voir avis du Conseil d'État n° 48.381 du 21 décembre 2007, pp. 1 et 2 : « Les articles 47, 48 et 49 de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle constituent la base légale du projet de règlement grand-ducal sous rubrique. Ces articles ouvrent la voie pour la mise en place, au niveau de la formation professionnelle, de la validation des acquis de l'expérience. Rappelons qu'il s'agit de conférer, dans le cadre de l'enseignement formel ou non formel ou informel, le droit à chacun de faire valider les acquis de son expérience professionnelle ou autre en vue d'une qualification diplômante, en tout ou en partie. Dans la loi précitée, sont définis les apprentissages pouvant être pris en compte ainsi que les acteurs et les différentes étapes de la validation. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 21 décembre 2007 émis à l'occasion de l'examen du projet de loi (doc. parl. n° 5622<sup>11</sup>). Par ailleurs, il est rappelé que ce type de validation existe d'ores et déjà dans le cadre de l'Université du Luxembourg et dans celui de la formation des adultes.

Le Conseil d'État insiste pour souligner qu'il s'agit d'une démarche importante se plaçant dans le contexte d'une stratégie devant favoriser l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie. »

l'amendement 22 daté du 28 avril 2016, le Conseil d'État note que le conseil d'administration « peut » nommer une commission *ad hoc* de la reconnaissance et des diplômes et de la validation des acquis, sur proposition du directeur médical et de la formation et s'interroge sur la manière dont sera effectuée une validation des acquis si d'aventure le conseil d'administration ne nommait pas de « commission de la reconnaissance » ? D'ailleurs, les termes « *ad hoc* » peuvent être supprimés pour être superfétatoires. Par conséquent, l'article sous revue, alinéa 1<sup>er</sup>, devrait se lire comme suit :

« Sur proposition du directeur de l'INFS, le conseil d'administration nomme une commission ..., ci-après dénommée « la commission » ».

#### Article 86 (article 90)

Cet article est la reprise textuelle de l'article 7 de la loi précitée du 12 juin 2004. Il n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'État, dont les observations avaient à l'époque été reprises dans le cadre de la genèse du texte original.

Le Conseil d'État insiste toutefois à nouveau sur l'importance d'une nette séparation entre les compétences des services de secours et ceux du HCPN, ce dernier ne pouvant intervenir que dans le cadre bien précis de sa mission telle que définie à l'article 3 de la loi précitée du 23 juillet 2016.

Enfin, le Conseil d'État note la disparition de la disposition pénale sanctionnant l'inobservation des mesures ordonnées en application de la disposition sous avis en suite de la non-reprise au projet de loi de l'article 35 de la loi précitée du 12 juin 2004 ; en effet, le projet de loi ne laisse subsister que la seule sanction financière du recouvrement forcé des frais occasionnés par les personnes n'ayant pas respecté les consignes données.

#### Article 87 (article 91)

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 87 (article 91), destiné à donner aux services de secours les moyens nécessaires pour sauver et pour protéger les personnes et les biens en danger, est superfétatoire pour n'être qu'un rappel des missions du CGDIS et est dès lors à omettre.

Le Conseil d'État propose partant de commencer l'alinéa 2, qui deviendra alors l'alinéa 1<sup>er</sup>, par « Dans le cadre des interventions des services de secours, le directeur général (...) », ce qui permettrait, en outre, d'abandonner l'expression « À cette fin », qui est dépourvue de toute valeur normative et donc superfétatoire.

Par ailleurs, l'alinéa 2 donne la prédite compétence tant au directeur général qu'à son « délégué ». L'exposé des motifs précise que ce « délégué » sera « en fait, dans la plupart des cas, (...) [le] commandant des opérations de secours (COS) désigné par le règlement opérationnel »<sup>49</sup>. Or, le projet sous examen ne connaît comme délégués que les « délégués fonctionnels » prévus à l'article 16, alinéa 5, du projet sous examen et dont les compétences sont définies au même article à l'alinéa 6. Il y a dès lors

---

<sup>49</sup> Exposé des motifs, p. 56.

risque de confusion si les termes actuels sont maintenus, et le Conseil d'État propose de remplacer ces termes par « le directeur général, les directeurs fonctionnels dans le cadre de leurs attributions respectives ainsi que le commandant des opérations de secours, peuvent requérir ... ».

Au même alinéa, l'expression « le cas échéant », n'ayant aucun apport normatif, est à supprimer du libellé.

L'alinéa 3 précité, qui deviendra l'alinéa 2, est inspiré de l'article 33 de la loi précitée du 12 juin 2004. Le Conseil d'État s'était déjà à l'époque prononcé contre l'inclusion de ce texte, mais n'avait pas été suivi dans son raisonnement, le législateur ayant préféré retenir le texte gouvernemental initialement proposé. Le législateur avait cependant ajouté, suivant en cela une proposition alternative du Conseil d'État, les l'expression « en cas d'évènements graves » en début de phrase<sup>50</sup>. Or, force est de constater que, sans fournir la moindre explication, les auteurs de l'article sous examen n'ont plus repris ces termes dans le projet actuel.

Le Conseil d'État insiste, par conséquent, à ce que cette omission non motivée soit réparée dans une nouvelle version de l'article sous examen.

#### Articles 88 et 89 (articles 92 et 93)

Sans observation.

#### Article 90 (article 94)

L'article 90 (article 94) poursuit un objectif double : d'une part, il crée une base légale pour permettre un agrément formel d'associations et d'organismes de secours, et, d'autre part, il institue la possibilité légale pour les entreprises de droit public ou privé de créer un service de pompiers d'entreprise.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation particulière quant au paragraphe 1<sup>er</sup>, qui permet de disposer d'une base légale précise pour les organisations y visées, alors que la loi précitée du 12 juin 2004 ne les visait que très indirectement dans son article 15<sup>51</sup>.

L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que des associations et des organismes de secours ayant la sécurité dans leur objet social « peuvent » être agréés par arrêté ministériel. Le Conseil d'État note que dans la loi précitée du 12 juin 2004, l'agrément faisait l'objet d'un arrêté grand-ducal.

L'alinéa 2, qui renvoie à un règlement grand-ducal pour ce qui est des conditions d'agrément, gagnerait en clarté et en précision (le verbe « pouvoir » étant à utiliser avec prudence) en étant formulé comme suit :

« Un règlement grand-ducal précise les conditions suivant lesquelles ces associations et organismes de secours obtiennent un agrément du ministre. »

Le Conseil d'État note encore que seules les organisations agréées

<sup>50</sup> Rapport de la Commission des affaires intérieures, p. 22 (doc. parl. n° 4536<sup>7</sup>).

<sup>51</sup> « Dans l'intérêt des volontaires (...) et des membres des organismes de secours à agréer par arrêté grand-ducal, il est institué un congé spécial (...). »

peuvent être appelées à participer à d'éventuelles opérations de secours. Il comprend cependant cette exclusivité comme étant sans préjudice de l'intervention d'autres entités, comme, notamment, l'Armée, dans le cadre d'opérations de secours telles que la lutte contre des inondations.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État comprend que son inclusion vise non pas à créer la possibilité légale de mettre en place des équipes de pompiers et de sécurité dans le cadre d'entreprises publiques ou privées – une telle possibilité ne requérant pas l'intervention de la loi alors qu'elle découle de la liberté d'entreprise, ou de l'organisation interne des entreprises publiques –, mais plutôt à introduire une base légale pour permettre un encadrement qualitatif de ces équipes de sécurité, dont le respect comporte pour les volontaires le droit de porter le titre de « pompier d'entreprise / d'usine » qui leur serait inaccessible autrement. Ce n'est donc que pour des raisons de rédaction que le Conseil d'État propose de libeller cet alinéa comme suit, en regroupant les deux phrases :

« Les entreprises et usines publiques et privées peuvent mettre en place des services d'incendie, dont les membres ... »

Par ailleurs, la référence aux conditions de formation « définies » dans un règlement grand-ducal devrait être remplacée par des conditions « à définir » dans une telle disposition d'application afin de pallier toute incertitude juridique.

Les mêmes observations valent pour l'alinéa 2 du paragraphe 2, qui vise la mise en place d'équipes de sécurité d'incendie, donc destinées à la prévention d'incendies.

#### Articles 91 à 93 (articles 95 à 97)

L'article 91 (article 95) introduit le chapitre VIII, intitulé « De l'organisation de la vie associative », qui comprend les articles 91 à 93 (articles 95 à 97).

Le Conseil d'État relève que ni la création d'associations d'amicales ni le soutien de celles-ci par le CGDIS ne nécessitent l'intervention du législateur, la première étant couverte par la liberté constitutionnelle d'association inscrite à l'article 26 de la Constitution, et le second par l'objet social du CGDIS, de telle sorte qu'à part l'effet d'annonce politique de l'importance d'un soutien public de la vie associative, le chapitre VIII est dépourvu de toute valeur normative et peut, par conséquent, être omis, les articles subséquents étant à renuméroter.

#### Article 94 (article 98)

Le « Conseil supérieur de la sécurité civile » vise à remplacer le « Conseil supérieur des services de secours » mis en place par l'article 30 de la loi précitée du 12 juin 2004.

À l'alinéa 3, il est superfétatoire de préciser qu'un règlement grand-ducal pourra préciser le remboursement des frais de route et de séjour, cette matière se trouvant réglée de façon horizontale par le règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État.

## Article 95 (article 99)

Bien que ne comptant que quatre lignes, l'article 95 (article 99) constitue une des dispositions les plus problématiques du projet, en ce qu'il autorise les pompiers volontaires et professionnels du CGDIS à pénétrer sur toutes les propriétés, y compris dans tout immeuble ou logement. Le projet sous examen limite cette possibilité par le fait qu'elle ne peut s'exercer que sur ordre et dans le cadre d'une mission officielle ainsi qu'avec la finalité restreinte de la prise des mesures nécessaires pour protéger les personnes et les biens en danger.

La responsabilité encourue par les pompiers du CGDIS est essentiellement de trois ordres : pénale, civile et disciplinaire. Les auteurs du projet sous examen entendent cependant prémunir ceux-ci contre les seules conséquences pénales de leurs actions<sup>52</sup>, ce que le Conseil d'État peut suivre, eu égard au fait que la responsabilité civile des pompiers est réglée par la loi modifiée du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité de l'État et des collectivités publiques, et que le droit disciplinaire suit ses règles propres, indépendamment d'un éventuel volet pénal.

Le Conseil d'État rappelle que le principe de l'inviolabilité du domicile est inscrit tant à l'article 15 de la Constitution, qu'à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>53</sup> et est protégé par des sanctions pénales inscrites au Code pénal.

Plus spécialement, pour ce qui est des dispositions pénales invoquées par les auteurs du projet, le Conseil d'État rappelle que l'article 148 du Code pénal incrimine, dans le cadre de la protection des justiciables contre l'arbitraire des agents de l'État, l'introduction dans le domicile d'un habitant contre le gré de celui-ci par « tout fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, tout officier de justice ou de police, tout commandant au agent de la force publique, agissant en cette qualité [et] hors les cas prévus et sans les formalités prescrites par la loi ». Or, même à admettre que les pompiers professionnels soient considérés comme « fonctionnaires de l'ordre administratif », les pompiers volontaires ne tombent dans aucune des catégories visées par cette disposition et ne sauraient dès lors être poursuivis sur base de ce texte.

Les articles 152 à 154 du Code pénal ne sont pas spécifiques à la matière visée à l'article 148 du Code pénal et ne visent pas la situation donnée.

Les articles 439 à 442 du Code pénal visent à réprimer les violations de domicile commises « sans l'ordre de l'autorité et hors les cas où la loi

---

<sup>52</sup> Exposé des motifs, p. 58, qui cite également les dispositions pénales jugées applicables (dossier. parl. n° 6861).

<sup>53</sup> Article 15 de la Constitution : « Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. »

Article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

permet d'entrer dans le domicile des particuliers contre leur volonté »<sup>54</sup>. Ils peuvent dès lors trouver à s'appliquer aux pompiers volontaires.

S'il est vrai que l'inviolabilité du domicile n'est pas un droit absolu et que la loi peut prévoir les cas où il peut être passé outre, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales cadre cependant très étroitement ces cas. Il faut dès lors vérifier l'existence d'un cadrage normatif et doctrinal qui, à la fois, ménage les intérêts protégés par la Constitution et la Convention européenne, et permette l'intervention des services de secours. Or, le Conseil d'État est à se demander si ce cadrage ne se retrouve pas déjà à l'heure actuelle à suffisance de droit dans la notion d'état de nécessité, définie comme la « situation dans laquelle une personne, face à un danger actuel ou imminent pour elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien menacé, et qui constitue une cause d'irresponsabilité pénale, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de sauvegarde et la gravité de la menace »<sup>55</sup> et qui permet au pompier d'invoquer cet état dans le cadre de poursuites pénales éventuelles<sup>56</sup>. De même, l'article 70 du Code pénal exclut l'existence d'une infraction si « le fait était ordonné par la loi et commandé par l'autorité légitime ».

Étant donné que l'appréciation, tant de l'existence d'un état de nécessité que de celui prévu à l'article 70 du Code pénal, sera nécessairement le fait d'une autorité judiciaire, que ce soit le ministère public au moment de l'appréciation de l'opportunité d'une poursuite pénale, ou bien les juridictions si une telle poursuite est intentée, la balance entre les garanties précitées et leur mise à l'écart suite à une intervention des services de secours sera assurée dans le respect des droits fondamentaux sans que le projet de loi sous examen ne doive prévoir une exception particulière, qui pourrait, de surcroît, s'avérer difficile à mettre en œuvre en raison des éléments que la personne prévenue devra prouver pour pouvoir en profiter, à savoir l'existence d'une mission officielle, d'un ordre spécifique, (qu'en est-il des ordres manifestement illégitimes ?) et celle de la nécessité de la mesure prise.

Le Conseil d'État estime que la situation visée est dès lors suffisamment couverte et ne nécessite pas une intervention supplémentaire du législateur. Il estime par ailleurs que, tel que formulé, le texte sous examen ne répond pas aux conditions posées par les dispositions instaurant l'inviolabilité du domicile, notamment en ce qu'il ne prévoit pas les formes que doit prendre tout acte portant violation du domicile, cela d'autant plus que le projet sous examen inclut expressément les logements de particuliers parmi les locaux visés, à la différence notamment de la loi précitée du 23 juillet 2016 qui les exclut expressément.

Au cas où les auteurs du projet estiment néanmoins nécessaire de prévoir expressément cette situation, il y aurait lieu de compléter le texte sous examen par des dispositions qui répondent aux principes de légalité et de proportionnalité afin de protéger les personnes contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis par les dispositions

---

<sup>54</sup> Code pénal, article 439, alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>55</sup> Gérard CORNU, « *Vocabulaire juridique* », 8<sup>e</sup> édition, PUF, France, v° « état de nécessité ».

<sup>56</sup> À noter que les infractions visées au projet nécessitent encore la preuve par la partie poursuivante de l'intention criminelle, donc de la volonté de commettre intentionnellement l'infraction en question.

constitutionnelles et internationales précitées<sup>57</sup>.

Parmi ces dispositions devrait notamment figurer un mandat judiciaire ou, à tout le moins et en cas d'urgence, la nécessité de se faire accompagner par un officier de police judiciaire qui agira après avoir informé le procureur d'État territorialement compétent.

Pour ces raisons, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement, pour être contraire à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 15 de la Constitution, et propose de faire abstraction du texte sous examen.

#### Article 96 (article 100)

L'article 96 (article 100) du projet sous examen contient 19 points modifiant un certain nombre de dispositions législatives afin de les mettre en concordance avec la loi sous examen.

Le point 1 a fait l'objet de l'amendement 23 du 28 avril 2016. Il remplace l'article 100 de la loi communale précitée par une nouvelle disposition relative à la participation financière des communes au service d'incendie et de secours.

Aux termes de l'exposé des motifs de cet amendement, les auteurs du projet se seraient montrés « sensibles » à certains arguments du SYVICOL en ajoutant au critère tiré du nombre d'habitants d'une commune un second critère tiré de la capacité financière communale pour fixer la contribution de chaque commune au CGDIS.

Le Conseil d'État relève d'abord que le critère de la seule population en termes de résidents, personnes physiques, est, en tout état de cause, un critère insuffisant. En premier lieu, la fixation elle-même du chiffre de la population varie selon la procédure de comptage utilisée. La simple mention du « nombre d'habitants (...) arrêté au 1<sup>er</sup> janvier de l'année pour laquelle la contribution est due » ne suffit pas à cette fin<sup>58</sup>. En second lieu, le critère de la population doit être complété par celui de la densité d'habitation, étant donné que le même nombre d'habitants, mais répartis sur des surfaces différentes, ne pose pas les mêmes risques de sécurité. En troisième lieu, il ne tient aucunement compte des réalités géographiques, qui font que, pour des communes rurales présentant une grande diversité géographique, telles que, par exemple, les communes du Nord du pays, les frais sont sans commune mesure avec ceux des communes à population analogue, mais sur un terrain qui ne présente pas la même diversité (critère des surfaces vertes). Enfin, il ne prend pas en compte les conséquences à tirer de la présence de risques industriels, parfois d'ailleurs imposés par l'État, comme dans le cas des réserves stratégiques nationales de carburant, dans certaines communes

---

<sup>57</sup> Avis du Conseil d'État du 11 novembre 2014, p. 5 (doc. parl. n° 6646<sup>1</sup>), ayant mené à la loi du 24 novembre 2015 modifiant la loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé et la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un Centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique. Il s'agissait plus spécialement de régler le droit d'accès des médecins de ladite administration dans des locaux d'habitation dans le cadre d'une éventuelle pandémie telle que le virus dit d'Ebola (voir également les avis antérieurs cités dans cet avis).

<sup>58</sup> Sans même parler du fait que pour certaines communes, le volume des personnes présentes sur le territoire communal varie presque du simple au double selon qu'on effectue le comptage pendant la journée en semaine ou pendant la nuit ou un jour férié, ce qui a évidemment également une incidence majeure sur les risques à couvrir par la commune.



et auxquelles celles-ci doivent nécessairement faire face, tandis que d'autres communes sont exposées à de tels risques d'une façon bien moindre.

Le Conseil d'État estime partant que le projet devrait être complété sur ce point notamment par l'insertion d'une grille de pondération tenant compte, entre autres, des points repris ci-dessus, ce qui amènerait à un traitement des différentes communes qui serait plus conforme à la réalité sur le terrain que la simple référence au critère de la population.

Enfin, quant à la terminologie utilisée, le Conseil d'État propose de remplacer la référence à une participation à « l'organisation du service d'incendie » par une référence à une participation « au coût de la mise en place et du maintien du service d'incendie », ce qui serait plus conforme à l'intention des auteurs du projet sous examen.

Au point 2, les auteurs devront écrire correctement « ... il est ajouté au paragraphe 5 (et non au point 5) un point 3°... » Finalement, il convient d'ajouter au liminaire, et plus précisément à l'intitulé, le terme « modifiée », la loi précitée du 25 mars 2015 ayant déjà fait l'objet de plusieurs modifications. Le même renvoi est encore incorrect du point de vue légistique en ce qu'il renvoie non pas à la loi que le point sous examen est appelé à modifier, mais à la loi sous examen dans le cadre du présent avis.

Toujours par rapport au point 2, le Conseil d'État rappelle qu'il y a lieu de compléter la loi y visée par une nouvelle annexe spécifique fixant la carrière des pompiers professionnels.

Les points 3 à 5, tous relatifs à des modifications à apporter à la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente, n'appellent pas d'observation de fond de la part du Conseil d'État. Au point 3, le libellé tel que proposé pour remplacer l'actuel article 1<sup>er</sup> est cependant incomplet en ce sens qu'il ne prévoit plus l'abréviation du « service d'urgence » (deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 27 février 1986 : Ce service est désigné par les termes « service d'urgence »). Cette abréviation est néanmoins nécessaire du fait qu'elle apparaît tout le long de cette loi. Par ailleurs, il aurait suffi de modifier le bout de phrase de l'actuel article 1<sup>er</sup> en remplaçant « le service d'aide médicale urgente », par « le service d'urgence des hôpitaux de garde », le reste dudit article restant inchangé. Le mode de procéder retenu au projet sous examen est à éviter, alors que les textes « nouveaux » pourraient être considérés comme un nouvel acte de volonté du législateur. Il peut, par ailleurs, aussi induire une vue faussée de l'évolution chronologique des textes normatifs.

Les points 6 et 7 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 8 est à omettre au vu du principe que les références sont dynamiques.

Le point 9 n'appelle pas d'observation de fond de la part du Conseil d'État. Le renvoi qui y est fait est cependant erroné. En effet, la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes

les voies publiques a été modifiée<sup>59</sup>. Ainsi, il convient désormais de se référer correctement à l'article 12, paragraphe 2, point 4, alinéa 2.

Les points 10 à 19 sont, sous peine d'opposition formelle, à omettre en raison du principe de la séparation des pouvoirs, alors que l'article 36 de la Constitution réserve le pouvoir de prendre des règlements d'exécution au Grand-Duc.

Par la prédite dépêche du 12 décembre 2016 (amendement 3), un point 20 a été ajouté à l'article 96 (article 100). Il découle du commentaire de cet amendement qu'il s'agit d'insérer un certain nombre d'incompatibilités dans la loi communale en considération du fait que le CGDIS constituera un établissement public à caractère administratif géré par l'État et les communes et qu'il y a dès lors lieu de définir les incompatibilités qui s'imposent entre un mandat électoral et certaines fonctions établies dans le cadre du nouvel établissement public afin de créer la sécurité juridique nécessaire.

Le Conseil d'État marque son accord avec cet amendement.

#### Article 97 (article 101)

L'article 97 (article 101) crée, pendant une période de trois ans, une possibilité pour le CGDIS de procéder à des recrutements extraordinaires en puisant dans le réservoir des pompiers volontaires répondant aux critères détaillés au projet.

L'alinéa 1<sup>er</sup> instaure la prédite période de trois ans. Le Conseil d'État s'interroge sur le bien-fondé de cette période. Qu'en est-il après son écoulement ? Est-ce à dire qu'après cette date, le CGDIS ne pourra plus engager de pompiers volontaires pouvant se prévaloir de la même expérience ?

Le même alinéa limite encore ladite possibilité aux pompiers volontaires « pouvant se prévaloir d'une expérience étendue dans le domaine des secours ou disposant de qualifications particulières requises pour la mise en place du CGDIS ». On cherche vainement dans le projet les critères précis à utiliser pour déterminer qui pourrait profiter de cette disposition, de telle sorte que le Conseil d'État en déduit qu'il s'agit d'un pouvoir arbitraire dans le chef du CGDIS, cela d'autant plus que le projet sous examen contient des dispositions spécifiques quant aux conditions de recrutement de ses agents professionnels.

Au vu de ce risque d'arbitraire, contraire au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

L'alinéa 2, qui vise le recrutement de pompiers volontaires issus du secteur public, est superfétatoire, alors que le recrutement peut se faire par voie de changement d'administration et dans le respect des conditions

---

<sup>59</sup> Loi du 22 mai 2015 modifiant a) la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; b) la loi modifiée du 6 mars 1965 concernant les taxes à percevoir sur les demandes en obtention des documents prescrits pour la mise en circulation et la conduite de véhicules, Mém. A n° 92 du 28 mai 2015, p. 1550 (dossier parl. n° 6399).

posées par la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration et qui est également applicable, au vœu de son article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, aux agents des établissements publics assimilés aux fonctionnaires de l'État. En outre, le texte, tel que proposé actuellement, ne peut trouver l'assentiment du Conseil d'État en ce qu'il confère au conseil d'administration du CGDIS la simple faculté de maintenir en faveur du pompier engagé sur sa base les avantages dont il bénéficie dans le cadre de son statut originaire, alors que la loi précitée du 25 mars 2015 prévoit une obligation du maintien de ces avantages, de telle sorte que le risque d'arbitraire est également donné pour cet alinéa. Le Conseil d'État doit, par conséquent, s'y opposer formellement pour être contraire au principe de sécurité juridique.

L'alinéa 3 de l'article sous examen est à omettre pour être superfétatoire, le projet de loi contenant à un autre endroit des dispositions spécifiques relatives aux recrutements à effectuer par le CGDIS et aux rémunérations à servir, sans que le texte sous examen apporte une plus-value.

Le Conseil d'État rappelle encore ses observations faites à l'endroit de l'article 29 relatives à l'engagement par le CGDIS de personnel sous un régime de droit privé.

Afin de pallier les problèmes soulevés, le Conseil d'État propose, par conséquent, de faire abstraction de l'article sous examen.

#### Article 98 (article 102)

Eu égard au fait que le Conseil d'État estime superfétatoire l'article 51 (article 54) du projet sous examen, la référence qui y est faite dans le cadre de l'article 98 (article 102) devrait également être retirée de cet article, qui n'appelle cependant pas d'autre observation de fond. Il y a lieu d'adapter les autres références internes qui y sont effectuées.

#### Article 99 (article 103)

Sans observation.

#### Article 100 (article 104)

Le Conseil d'État constate que la deuxième phrase de l'article sous revue est incomplète, et, dans sa forme actuelle, dénuée de sens. De même, il faudra veiller à l'exactitude du renvoi interne.

#### Article 101 (article 105)

L'article 101 (article 105) a fait l'objet de l'amendement 24, daté du 28 avril 2016, conçu en vue d'une intégration des services de secours propres à la Ville de Luxembourg qui aura lieu à une date plus rapprochée que celle retenue dans le projet initial.

Le Conseil d'État constate que cette disposition instaure une inégalité devant la loi en défaveur du personnel issu des services de la Ville de Luxembourg, en ce que celui-ci se voit interdire toute mutation pendant une période de cinq ans, sauf exception prévue au projet, sans que les auteurs

n'expliquent en quoi cette dérogation est justifiée au regard des critères établis par la Cour constitutionnelle.

Dans l'attente de ces explications, le Conseil d'État doit réserver sa position relativement au second vote constitutionnel.

Par ailleurs, il y a lieu de remplacer les termes « administrateur représentant la Ville de Luxembourg » par ceux de « délégué de la Ville de Luxembourg ».

#### Article 102 (article 106)

L'article 102 (article 106) n'appelle pas d'observation de fond de la part du Conseil d'État. Il y a cependant lieu de retirer l'article 100 de la loi communale visé à son paragraphe 2, étant donné que cet article n'est pas abrogé, mais modifié par suite de l'article 96 (article 100), point 1 du projet sous examen.

#### Articles 103 et 104 (articles 107 et 108)

La formule appliquée d'une entrée en vigueur « le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au Mémorial » peut, le cas échéant, conduire à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois. Aussi semble-t-il préférable de viser à cet égard un délai d'entrée en vigueur plus généreux évoquant au moins le « 1<sup>er</sup> jour du deuxième (ou du troisième) mois qui suit la publication au Mémorial ».

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

Pour ce qui est du groupement d'articles sous un chapitre ou section, l'intitulé de celui-ci est précédé d'un tiret et se termine sans point final. Il est recommandé de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » pour le libellé des intitulés de chapitre ou de section, étant donné que cette forme est désuète en français moderne.

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro de l'article.

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses: (1), (2), (3), ... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1<sup>er</sup> » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis* » ou « *ter* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

À chaque fois que les auteurs se réfèrent dans le texte 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 », ladite loi ayant depuis son entrée en vigueur déjà fait l'objet de plusieurs modifications.

Il est ainsi rappelé que dans les textes organiques, l'agencement des dispositions se fait généralement dans l'ordre suivant : compétences ou attributions, composition ou organisation, procédures, statut du personnel, dispositions financières et budgétaires.

L'ordre des dispositions finales sous le « Chapitre XI » est à revoir, en suivant l'ordre qui suit : dispositions modificatives, dispositions abrogatoires, dispositions transitoires, intitulé de citation, mise en vigueur.

### Intitulé

Le projet de loi sous examen est uniquement muni de son intitulé de citation. Or, la citation de l'intitulé complet d'un acte autonome qui modifie un ou plusieurs actes est obligatoire. L'acte doit dès lors reprendre l'ensemble des actes à modifier au moment de sa publication au Mémorial. Pour toutes les références à l'acte dont question postérieures à la publication, il pourra être fait référence à l'intitulé de citation. L'intitulé est à rédiger comme suit :

« Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, et modifiant

1. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;

2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

3. la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ;

4. la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente ;

5. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;

6. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ;

7. la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de

l'Administration de la navigation aérienne ;

8. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

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

Il convient de donner la formule abrégée du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions figurant à l'article 3 à sa première occurrence, en l'espèce à l'article sous examen, alinéa 2.

#### Article 2

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « Police grand-ducale » avec une lettre « p » majuscule.

#### Article 6

À l'alinéa 2, deuxième phrase, il y a lieu de lire « de la présente loi ».

#### Article 7

À l'alinéa 5, il faut écrire « de droits ».

#### Article 10

Il y a lieu d'écrire « ministre ayant les Finances dans ses attributions », « ministre ayant la Santé dans ses attributions », « ministre ayant les Transports dans ses attributions », « ministre ayant la Coopération et l'Action humanitaire dans ses attributions ».

Par ailleurs, il convient de donner la formule abrégée du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises à sa première occurrence, en l'espèce à l'article sous examen, alinéa 1<sup>er</sup>, septième tiret (point 7 selon le Conseil d'État) en écrivant :

« 7. [...] le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, dénommé ci-après « le SYVICOL » ».

#### Article 26 (article 27)

À l'alinéa 2, les termes « en outre » sont à omettre, car superfétatoires.

#### Article 27 (article 28)

À la mention de la loi précitée du 25 mars 2015, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte.

#### Article 29 (article 30)

Il faut écrire « Code du travail » avec une lettre « c » majuscule. Par ailleurs, il y a lieu de lire « statut du fonctionnaire de l'État ».

#### Article 31 (article 32)

Il convient d'harmoniser l'orthographe des cadres des pompiers

volontaires avec ceux des pompiers professionnels à l'article 46 et suivants.

Article 33 (article 34)

Il convient d'écrire « conformément à l'article 91, point 4, du Code de la sécurité sociale ».

Article 35 (article 36)

Il faut écrire « limite d'âge fixée ».

Article 38 (article 39)

Il y a lieu de lire « les personnes visées à l'article 38, alinéa 2 ».

Article 46 (article 47)

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, à la mention de la loi précitée du 25 mars 2015, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il faut lire « figurant à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres a), b), et c) ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « cinq » en toutes lettres et d'insérer une espace entre les termes « pour » et « cent ».

Article 47 (article 48)

Au paragraphe 2, à la mention de la loi précitée du 25 mars 2015, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte.

Toujours au paragraphe 2, il faut lire « figurant à l'article 12, paragraphe 3, lettres a), b), et c) ».

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Toujours au paragraphe 3, il faut lire « groupe d'indemnité supérieur au sien\_ne s'appliquent pas ».

Au paragraphe 4, il y a lieu d'écrire « dix » en toutes lettres et d'insérer une espace entre les termes « pour » et « cent ».

Article 48 (article 49)

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, à la mention de la loi précitée du 25 mars 2015, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte.

Toujours au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de lire « article 12, paragraphe 5, point 3 ».

Au paragraphe 3, il faut lire « article 2, paragraphe 3, de la loi modifiée du 25 mars 2015 ».

#### Article 50 (article 51)

Aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, il convient d'écrire « ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions ».

#### Nouvel article (amendement 16 du 28 avril 2016) (article 53)

Les textes normatifs sont rédigés à l'indicatif présent. Le terme « sera » est à remplacer par « est » et le terme « aura » est à supprimer.

#### Article 54 (article 57)

À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer une espace entre les termes « pour » et « cent ».

#### Article 55 (article 59)

À l'alinéa 2, dernière partie de phrase, il convient d'écrire « avec le rapport [...] » au lieu de « ensemble avec le rapport [...] ».

#### Article 58 (article 62)

Aux alinéas 3 et 4, à la mention de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte.

L'alinéa 4, deuxième phrase, comprend une disposition modificative qui est à reprendre sous le chapitre XI relatif aux dispositions finales, sous la « Section 1 – Dispositions modificatives ». Celle-ci est à rédiger comme suit :

« **Art. XX.** L'article 112, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, est complété par les termes suivants :

« à l'établissement public « Corps grand-ducal d'incendie et de secours » » ».

L'intitulé est également à adapter en conséquence.

#### Article 68 (article 73)

Il faut écrire : « Chaque zone de secours est placée [...] ».

#### Article 74 (article 79)

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « en outre » sont à omettre, car superfétatoires.

Par ailleurs, il y a lieu de veiller à l'adaptation de la référence interne qui se trouve à l'alinéa 2.

#### Article 76 (article 81)

Il convient de donner la formule abrégée du Service d'aide médicale urgente figurant à l'article sous avis à sa première occurrence, en l'espèce à l'article 5, alinéa 2.



#### Article 77 (article 82)

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « ministre ayant la Santé dans ses attributions » avec une lettre « s » minuscule.

À l'alinéa 2, il faut écrire « Central des secours d'urgence » avec une lettre « c » majuscule.

#### Article 79 (article 84)

Les textes normatifs sont rédigés à l'indicatif présent. À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « opérera » est à remplacer par « opère ».

À l'alinéa 3, troisième tiret (point 3 selon le Conseil d'État), il faut lire « des procédures et de la réglementation « Search and Rescue » (SAR) ».

#### Article 81 (article 85)

À l'alinéa 3, il convient d'écrire « visés à l'alinéa 2 ».

#### Article 86 (article 90)

Les textes normatifs sont rédigés à l'indicatif présent. À l'alinéa 2, le terme « pourra » est à remplacer par « peut », et à l'alinéa 3, le terme « fera » est à remplacer par « fait ».

#### Article 87 (article 91)

À l'alinéa 2, il faut insérer à l'intitulé entre la nature et la date de la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale et de catastrophe, le terme « modifiée », la loi précitée ayant depuis son entrée en vigueur déjà fait l'objet de plusieurs modifications.

#### Article 89 (article 93)

Il faut écrire « Gouvernement » avec une lettre « g » majuscule.

#### Article 92 (article 96)

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire correctement « article précédent ».

À l'alinéa 2, il s'impose d'écrire « qui leur sont affiliées ».

#### Article 94 (article 98)

Une erreur s'est glissée à l'alinéa 1<sup>er</sup>. Il convient en effet de supprimer la lettre « à » placée entre les termes « relatives » et « aux missions ».

### Section 1 – Dispositions modificatives

#### Article 96 (article 100)

Les modifications à plusieurs actes sont à reprendre suivant l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien.

Au paragraphe 2, à la mention de la loi précitée du 25 mars 2015, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte. En outre, il faut lire « il est ajouté sous le paragraphe 5 ».

Au point 3 à ajouter, il faut supprimer à la cinquième phrase le terme « fois ».

Au paragraphe 3, le début de phrase du nouvel article 1<sup>er</sup> est à libeller comme suit :

« Art. 1<sup>er</sup>. La présente loi [...]. »

Au paragraphe 5, il y a lieu de préciser que la modification est à apporter à l'article 8, alinéa 2, de la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente.

De ce qui précède, il est indiqué de rédiger l'article 96 (100) de la manière qui suit :

« **Art. 96. (100)** À l'article 12, paragraphe 2, alinéa 6, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, [...] ».

**Art. 97. (101)** L'article 112, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, est complété par les termes suivants :

« à l'établissement public « Corps grand-ducal d'incendie et de secours » ».

**Art. 98. (102)** L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 [...] ».

**Art. 99. (103)** La loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente est modifiée comme suit :

1° L'article 1<sup>er</sup> est remplacé par le texte suivant :

« Art. 1<sup>er</sup>. La présente loi [...] ».

2° Au chapitre 2, il est inséré [...] :

« Le Corps grand-ducal [...] ».

3° Les articles 2, 3, et 4 sont abrogés.

4° À l'article 8 [...].

5° À l'article 13, le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3 est supprimé.

« **Art. 100. (104)** La loi communale modifiée du 13 février 1988 est modifiée comme suit :

1° L'article 100 [...] :

« Chaque [...] ».

2° À l'article 11<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, il est ajouté un point 7 : « [...] ».

3° À l'article 11<sup>ter</sup>, paragraphe 2, la première phrase est remplacée par le texte suivant : « [...] ».

4° À l'article 11<sup>ter</sup>, paragraphe 2, il est ajouté un point 3 : « [...] ».

5° À l'article 11<sup>quater</sup>, il est ajouté un point 3 : « [...] ».

6° Les articles 101 et 102 sont abrogés.

**Art. 101. (105)** À l'article 4 de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail, la lettre e) est modifiée comme suit : [...] ».

**Art. 102. (106)** L'article 2, lettre (i), de la loi modifiée du 21 décembre 2007 [...] :

« (i) ... ».

**Art. 103. (107)** À l'article 12 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements [...], il est ajouté sous le paragraphe 5 un point 3°, libellé comme suit :

« 3° Au niveau général [...] ». »

La numérotation des articles subséquents est à adapter en conséquence.

Article 99 (article 103)

Il y a lieu d'écrire « qui sont titulaires ».

Article 100 (article 104)

Il convient d'écrire « correspondant aux cadres définis ».

Article 102 (article 106)

Les abrogations d'une ou de plusieurs dispositions d'un acte sont à considérer comme des modifications et doivent partant figurer dans le dispositif à l'endroit des dispositions modificatives. Dès lors, les paragraphes 2 et 3 de l'article sous revue, qui consistent à « abroger » respectivement les articles 100 et 101 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et les articles 2 à 4, ainsi que l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3, de la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente, sont à inclure au chapitre XI, section 1, relative aux dispositions modificatives.

Section 4

L'intitulé de citation précède toujours les dispositions relatives à la mise en vigueur. Aussi, est-il préférable d'écrire « mise en vigueur ». Partant, l'intitulé de la section 4 se lira comme suit :

« Section 4 – Intitulé de citation et mise en vigueur ».

Article 103 et 104 (articles 107 et 108)

Étant donné que l'intitulé de citation précède toujours les dispositions relatives à la mise en vigueur, les articles sous examen sont à inverser.

À l'article 103 (article 107), il est indiqué d'écrire « à l'exception de l'article 55, paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième à quatrième tirets, ainsi que des articles 57 et 100, paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Par ailleurs, il faut écrire à l'article 103 (article 107) « personnel est rémunéré par son employeur respectif ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 janvier 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes