

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.279

N° dossier parl. : 6861

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 modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ;**
- 5. la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente ;**
- 6. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;**
- 7. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ;**
- 8. la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ;**
- 9. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(7 novembre 2017)

Par dépêche du 27 juin 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'une série de quatre amendements gouvernementaux au projet de loi sous avis, élaboré par le ministre de l'Intérieur. Les textes de ces amendements étaient accompagnés de leurs commentaires respectifs.

Par dépêche du 25 juillet 2017, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission des affaires intérieures a adoptés. Aux amendements proprement dits étaient jointes une série de remarques préliminaires ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi en question, tenant compte des amendements gouvernementaux du 27 juin 2017.

Finalement, par une nouvelle dépêche du 28 juillet 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a encore saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous avis, élaboré par le ministre de

l'Intérieur. Le texte de cet amendement était accompagné de son commentaire ainsi que d'une version coordonnée du projet en question, tenant compte de l'ensemble des amendements précités.

Considérations générales

Le présent avis complémentaire traitera en même temps des trois dépêches susmentionnées en se basant, notamment pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné annexé à celle du 28 juillet 2017 reprenant tant les amendements proposés par la Commission des affaires intérieures que ceux procédant des deux autres dépêches précitées.

Le Conseil d'État retient de l'analyse des amendements soumis à son examen que leurs auteurs ont, pour une bonne partie de ceux-ci, tenté de répondre aux différentes oppositions formelles formulées dans son avis du 24 janvier 2017¹, tout en ne s'attardant guère à un certain nombre d'autres observations et interrogations du Conseil d'État, non accompagnées d'une telle opposition. Le Conseil d'État ne reviendra pas par la suite sur des modifications au projet ne faisant pas l'objet d'un amendement formel, mais consistant simplement à donner suite aux suggestions faites par lui dans son avis précité.

D) Quant aux remarques préliminaires accompagnant la dépêche du 25 juillet 2017

Les deux premières remarques n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

La troisième remarque précise que les services d'incendie d'entreprises et d'usines, lorsqu'ils interviennent en dehors de l'enceinte de leur entreprise à la demande du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après le « CGDIS »), se voient appliquer les dispositions de l'article 2 de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques. Le Conseil d'État prend note de cette précision, et renvoie à ses considérations faites plus loin dans le présent avis en relation avec l'article 73 du projet sous examen, tel qu'il a été amendé.

La quatrième remarque apporte une précision quant à la définition de la notion de « vétérans » utilisée à l'article 38 du texte coordonné du 28 juillet 2017, et indique le critère de distinction entre les personnes qualifiées de « vétérans » et celles qualifiées de « membres inactifs ». Le Conseil d'État prend également note de cette précision. Il se pose néanmoins la question de savoir s'il n'est pas indiqué d'aligner les termes utilisés à l'article 38 du projet sous examen sur ceux utilisés à l'article 37, qui, lui, n'a pas recours au terme de « vétérans », mais à ceux d'« anciens pompiers volontaires », ce qui pourrait porter à confusion, à moins que les auteurs du projet entendent encore distinguer entre les « vétérans » tels que définis à la quatrième remarque préliminaire, donc ceux ayant dépassé la limite d'âge, et les personnes qui ne font plus partie des pompiers

¹ Avis n° 51.279 du 24 janvier 2017 du Conseil d'État relatif au projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, p. 35.

volontaires tout en étant ni membres inactifs au sens de la définition contenue au même endroit ni atteints par la limite âge. Il pourrait, par exemple, s'agir d'une personne ayant décidé de se retirer du corps des pompiers pour des raisons qui lui sont propres, mais qui sont différentes des critères de distinction précités. Or, compte tenu de l'économie de l'article 38 précité, cette dernière sous-distinction ne semble pas être de mise sous peine de priver la dernière catégorie d'anciens pompiers volontaires de la protection y prévue.

Les cinquième, sixième, septième et huitième remarques n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État à cet endroit de l'avis.

La neuvième remarque entend répondre à une interrogation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 24 janvier 2017. Le Conseil d'État prend acte des explications fournies qui tendent à établir que l'interdiction formulée pour le personnel issu des services de la Ville de Luxembourg de demander une mutation dans un autre centre de secours pendant une période de cinq ans est bien justifiée au regard des critères établis par la Cour constitutionnelle dans l'interprétation de la notion de l'égalité de tous devant la loi. Le Conseil d'État en retire que, eu égard à la situation particulière du Centre d'incendie et de secours (CIS) Luxembourg tant dans l'organisation générale des services de secours que par rapport à ses tâches spécifiques et par rapport à celles des autres CIS, la situation particulière de son personnel peut justifier un traitement tel que celui repris au projet sous examen.

La dixième remarque, quant à elle, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État à cet endroit de l'avis.

II) Examen des amendements adoptés par la Commission des affaires intérieures

Amendement 1

L'amendement sous examen répond pour l'essentiel aux critiques formulées par le Conseil d'État. En amputant l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} du bout de phrase « relevant de l'État, des communes et des autres personnes publiques ou privées », la mission de la sécurité civile est définie d'une façon neutre qui n'empiète pas sur les droits et pouvoirs des différents intervenants. Par contre, la modification apportée au paragraphe 2 ne répond pas à la critique formulée – certes sans opposition formelle – par le Conseil d'État dans son avis précité, de telle sorte que cette critique reste maintenue.

Amendements 2 à 3

Sans observation.

Amendement 4

L'amendement 4 prévoit la subrogation du CGDIS dans les droits et obligations de l'Administration des services de secours. Étant donné que cette dernière administration ne dispose cependant pas de la personnalité juridique, mais ne constitue, en vertu de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours, qu'une administration de l'État, il y a lieu de remplacer la mention de cette

administration par celle de l'État dans l'amendement sous objet. Le Conseil d'État propose dès lors de reformuler le libellé de la manière qui suit :

« Le CGDIS est subrogé dans les droits et obligations de l'État du chef de l'Administration des services de secours... ».

Amendement 5

L'ajout opéré par cet amendement correspond à une demande formelle du Conseil d'État et ne soulève pas d'observation.

Amendement 6

L'amendement proposé à l'alinéa 1^{er}, lettre c), répond à l'observation faite par le Conseil d'État qui, en estimant que le bout de phrase « par produits chimiques ou d'autres produits » était purement exemplatif, visait bien les deux derniers termes de ce bout de phrase. L'amendement ne soulève par conséquent pas d'observation. Il en va de même de la lettre h), ainsi que de l'ajout d'un nouvel alinéa 2.

Amendements 7 à 11

Le Conseil d'État note que les articles 5 à 8, dont les amendements sous avis proposent l'insertion au projet de loi sous une nouvelle section 2, intitulée « La réquisition du CGDIS », sont fortement inspirés des articles 38 à 41 du projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police². Étant donné la quasi-identité des termes utilisés, sauf pour des points spécifiques liés à la nature différente tant des autorités requérantes que de l'entité requise, le Conseil d'État rappelle les considérations qu'il a faites dans son avis du 14 juillet 2017³ et insiste dès

² Doc. parl. n° 7045⁸A.

³ Avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017, n° 51.868 (doc. parl. 7045⁸) :

Article 38

L'article sous examen introduit le chapitre 1, intitulé « Dispositions générales » du Titre III relatif aux réquisitions.

Le Conseil d'État note que ce dispositif vaut pour la matière de la police administrative, étant donné que les mesures de la police judiciaire sous la direction du procureur d'État ou sur commission rogatoire du juge d'instruction sont réglées par le Code de procédure pénale. Il relève en outre que les dispositions du chapitre sous examen organisent la procédure de réquisition et ne sauraient être considérées comme répondant à la critique fondamentale du Conseil d'État quant à l'absence d'articulation entre l'autorité de police à l'origine de la réquisition et la force de police.

L'article sous revue reproduit le texte de l'article 49 de la loi actuelle. Le Conseil d'État considère que le législateur devrait mettre à profit le projet de loi sous avis pour réfléchir sur le maintien de la seconde phrase dans sa teneur actuelle. En effet, la référence à la régularité de la réquisition soulève des problèmes d'interprétation ; s'il s'agit d'une régularité purement formelle, la condition va de soi ; si la régularité n'est pas uniquement formelle, ce critère permettrait à la Police de se soustraire à une réquisition, ce qui est inadmissible. La formule que la Police n'a pas le droit de discuter l'objet ni la teneur est assez surprenante, alors que cette interdiction est une évidence qu'il n'y a pas lieu de rappeler.

Article 39

Cet article reprend, dans sa première phrase, le texte de l'article 50 de la loi actuelle. Le dispositif précise les conditions de régularité, ce qui conforte le Conseil d'État dans son appréciation que la formule de l'article 38 relative à la régularité de la réquisition ne peut viser que la régularité formelle.

La seconde phrase reprend le dispositif de l'article 52 de la loi actuelle sur la fin de la mission qui est requise.

Article 40

L'article 40 reprend, avec certaines modifications, l'article 52 de la loi actuelle.

Article 41

L'article sous revue reproduit, à l'alinéa 1^{er}, le texte de l'alinéa 1^{er} de l'article 53 de la loi actuelle. L'alinéa 3 reprend le dispositif de l'alinéa 2 de l'article 53 précité. L'alinéa 2 de l'article sous examen est nouveau ; il

lors à voir toutes les modifications qui seraient éventuellement apportées audit projet de loi dans le cadre d'amendements, pour autant qu'elles soient pertinentes, reprises dans le projet sous avis afin d'éviter la création d'une incohérence juridique dans l'application de dispositions à portée identique.

Amendement 12

L'amendement sous revue répond en partie aux critiques et observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité dans la mesure où il est fait abstraction d'un transfert immédiat de la propriété des biens meubles y visés. Il n'en reste pas moins que la disposition amendée prévoit un transfert obligatoire de la propriété au terme d'un délai de deux ans, qui, maintenant, ne serait cependant plus à titre gratuit, mais au prix d'un euro, que les auteurs qualifient eux-mêmes de « symbolique »⁴, ce qui ne correspond toujours pas à l'indemnité « juste » prévue à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Au lieu de se référer à un tel euro symbolique, les auteurs devraient plutôt se référer à la valeur résiduelle des meubles transférés, valeur qui serait calculée sur base du prix d'achat de l'objet en question minoré d'éventuelles subventions étatiques touchées par le propriétaire de cet objet au moment de son achat, et en tenant compte des amortissements réalisés.

Le Conseil d'État s'interroge sur la procédure qui sera appliquée en cas de désaccord entre le CGDIS et les personnes propriétaires desdits meubles portant sur la nécessité du bien en question au fonctionnement du CGDIS et donc de sa cession forcée à ce dernier.

Le Conseil d'État note encore que le nouvel article 9, tel qu'amendé, inclut maintenant dans le champ d'application de la loi également les biens meubles appartenant à des personnes privées et affectés au fonctionnement des services de secours, et qui ne figuraient pas encore à la première mouture de la loi. De quelles personnes privées s'agit-il ici ? De toute évidence, il ne peut pas s'agir des services d'incendie d'entreprises ou d'usines, figurant à l'article 98, paragraphe 2, alors que le matériel utilisé par ces services n'est pas affecté aux services visés à l'article 9 sous examen. Il y a lieu de rappeler que les personnes privées sont également protégées par l'article 16 de la Constitution⁵, avec toutes les conséquences que cela comporte par rapport aux garanties à fournir et qui ont été développées dans l'avis précité du Conseil d'État.

Le Conseil d'État relève de même, en ce qui concerne l'alinéa 3 du nouvel article 9, que, tant que les conventions y visées ne sont pas encore entrées en vigueur, les frais d'entretien et d'exploitation des biens meubles mis à disposition du CGDIS resteront à la seule charge des personnes

impose à l'autorité requérante de transmettre à la Police toutes les informations utiles. Le Conseil d'État comprend le souci de la Police d'être pleinement informée : il s'interroge toutefois sur l'articulation des droits et obligations entre l'autorité requérante et la Police et ne saurait admettre que la Police puisse refuser l'exécution d'une réquisition à défaut de transmission des informations qu'elle-même considère comme utiles. Dans la même logique, comment l'autorité requérante pourra-t-elle évaluer la nature et le volume des informations utiles ? Se pose encore la question de savoir pourquoi les auteurs ont retenu les termes « informations utiles », plutôt que ceux d'« informations nécessaires » ?

⁴ Ce qui se dit, selon le Robert, d'un objet qui, tout en étant réel, n'a pas d'efficacité ou de valeur en soi, mais constitue un signe d'autre chose.

⁵ « Art. 16. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. »

reprises à l'alinéa 1^{er}, même si le CGDIS en a l'usage exclusif, et ne seront remboursés par le CGDIS qu'à partir de la prédite entrée en vigueur.

Il en découle que, pendant la période transitoire et au moins jusqu'à la conclusion des conventions visées à l'amendement, le CGDIS aura seul la jouissance des meubles en question, le droit de propriété, quant à lui, n'étant pas touché. Or, si à l'expiration de la période transitoire, il est décidé que le bien meuble ne sera pas transféré dans le patrimoine du CGDIS, ce dernier n'en aura pas moins eu l'usage pendant cette période en vertu de la disposition sous examen, mais sans pour autant devoir rembourser les frais encourus. Il s'agit par conséquent de dépenses incombant au propriétaire des biens meubles en question qui constituent une obligation à sa charge. Le Conseil d'État se doit dès lors de rappeler la position exprimée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 101/13 du 4 octobre 2013⁶, à savoir que « un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation », contraire à l'article 16 de la Constitution pré-rappelée.

Pour l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle à la disposition sous examen.

Le Conseil d'État considère que la solution pourra consister à opérer une référence à la valeur résiduelle des biens à transmettre et à omettre toute référence aux personnes privées, ajoutée par l'amendement sous examen.

Amendement 13

L'amendement 13 tend à répondre aux critiques soulevées par le Conseil d'État pour ce qui est du transfert au CGDIS des biens immeubles affectés aux missions de sécurité civile nécessaires au fonctionnement de la nouvelle structure. Le Conseil d'État note que le projet amendé inclut maintenant également des biens immeubles appartenant en propriété à des personnes privées, de telle sorte que les observations faites à l'endroit de l'amendement 12 sont également à considérer dans le cadre de l'amendement sous examen notamment pour ce qui est des immeubles appartenant à des personnes privées.

À l'alinéa 1^{er} du nouvel article 10, il est question, non plus de transférer des « biens immeubles » comme précisé au projet de loi initial, mais des « bâtiments ». Le transfert doit se faire en pleine propriété, sous forme de convention.

Le Conseil d'État entend par « bâtiment » une construction érigée sur un terrain auquel elle est incorporée. En vertu du mécanisme d'accession prévu à l'article 552 du Code civil et du fait de leur incorporation au sol, les constructions participent de la nature immobilière du terrain.

En droit civil luxembourgeois, l'accession des constructions au sol peut être écartée temporairement moyennant le mécanisme juridique du droit de superficie ou, éventuellement, celui de l'emphytéose. Par application du mécanisme du droit de superficie, ou, éventuellement, de celui du bail emphytéotique, la propriété des constructions peut être

⁶ Publié au Mémorial A 182 de 2013, p. 3474.

dissociée pour une durée maximale de quatre-vingt-dix-neuf années de la propriété du terrain qui les supporte, de sorte à accorder à une personne la possibilité d'être temporairement propriétaire de constructions érigées sur le terrain d'autrui. Le droit de superficie et le bail emphytéotique sont régis par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

La convention opérant le transfert en pleine propriété d'un bâtiment sans transfert de la propriété du terrain sous-jacent, visée à l'alinéa 1^{er}, doit, au sens du Conseil d'État, être constitutive d'un droit de superficie ou, éventuellement, d'un bail emphytéotique et répondre aux exigences de fond et de forme découlant, dans le cas d'un droit de superficie, des articles 13-1 à 13-13 ou, dans le cas d'un bail emphytéotique, des articles 14-1 à 14-13 de la loi précitée du 22 octobre 2008.

L'alinéa 1^{er} de l'article sous revue doit être lu ensemble avec le pénultième alinéa de celui-ci, lequel se propose de régler le sort juridique du terrain qui supporte le bâtiment, en envisageant deux hypothèses : premièrement, le transfert du terrain en pleine propriété et, deuxièmement, la concession d'un bail emphytéotique sur le terrain.

L'agencement des deux alinéas n'est pas logique. En effet, le bâtiment étant l'accessoire du terrain, il faut d'abord régler le sort du terrain avant de régler celui du bâtiment. Au cas où le terrain est transféré en pleine propriété, la question de la dissociation de la propriété du terrain de celle du bâtiment, telle qu'envisagée par l'alinéa 1^{er}, ne se pose pas. Il suffit de procéder à la vente pure et simple du terrain avec toutes les constructions qu'il supporte. En cas de concession d'un bail emphytéotique sur le terrain, l'emphytéose porte *a priori* sur le terrain et sur les constructions qui s'y trouvent. Dans ce cas, il faut régler en détail, dans le bail emphytéotique, les droits et obligations de l'emphytéote sur les constructions⁷. Une troisième hypothèse peut être envisagée. Elle consiste à concéder un droit de superficie sur le terrain et à faire payer au superficiaire la valeur des constructions sur lesquelles il acquiert ainsi, non seulement la pleine jouissance, mais également la propriété⁸.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, le Conseil d'État rappelle que, s'agissant de transactions immobilières, le transfert de propriété ne s'effectue pas au moment du paiement du prix, mais au moment du concours des volontés des parties. Par ailleurs, il estime qu'il n'y a pas lieu de se référer à un paiement « en liquide », ce type de paiement étant pour le moins inhabituel en matière de transactions immobilières, mais de faire plutôt référence au versement de la contrepartie monétaire.

Le dernier alinéa du nouvel article 10 doit enfin être complété par l'ajout du bail emphytéotique et s'il y a lieu, du droit de superficie, qui, à l'instar d'un transfert de propriété immobilière, sont également soumis à l'obligation d'enregistrement et de transcription et à la perception de droits.

Au vu de l'ensemble des observations faites ci-dessus, le Conseil

⁷ Peut-il être tenu pour responsable de leur dégradation ? Est-il obligé de les restituer en fin de bail ? Peut-il les démolir ?

⁸ Art. 14-7 *a contrario* de la loi précitée du 22 octobre 2008.

d'État s'oppose formellement à l'amendement dans sa forme actuelle en raison de l'incohérence du nouvel article 10 de la loi en projet, constitutive d'une insécurité juridique.

À l'instar de ce qu'il a proposé à l'endroit de l'amendement 12, le Conseil d'État propose d'omettre la référence aux personnes privées.

Amendement 14

L'article 11, tel qu'amendé, prévoit en son alinéa 2 un paiement en faveur des personnes devant céder des immeubles « lors de la conclusion des conventions ». Cette procédure, à l'instar du paiement en liquide figurant à l'article 10 du projet, est également inhabituelle, étant donné qu'il appartient aux partenaires contractuels de fixer le moment d'un quelconque paiement.

Amendement 15

Sans observation.

Amendements 16 à 18

Les amendements 16 à 18 sont le fruit d'une scission de l'ancien article 10 en trois articles distincts afin de tenir compte des observations faites par le Conseil d'État.

L'amendement 16 introduit au nouvel article 12, alinéa 3, du projet une précision aux termes desquels un administrateur révoqué ne peut plus devenir à nouveau membre du conseil d'administration du CGDIS et limite ainsi la liberté de nomination appartenant au Gouvernement en conseil. Le Conseil d'État estime que cette limitation, qui ne figure pas dans les lois instituant d'autres établissements publics, constitue un traitement inégal, à moins que les auteurs du projet puissent fournir des explications suffisantes quant aux raisons pour lesquelles la situation de l'administrateur révoqué du CGDIS est différente de celle d'un administrateur révoqué dans un autre établissement public. Dans l'attente d'éclaircissements quant à la justification de la différence de traitement, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Les nouvelles dispositions répondent pour le surplus aux critiques émises par le Conseil d'État dans son premier avis, de telle sorte qu'il n'a pas d'autre observation à faire.

Amendements 19 à 22

Sans observation.

Amendement 23

L'amendement sous examen n'appelle pas d'observation, sauf qu'il convient de remplacer le bout de phrase « ont le statut de droit public » par « sont soumis au statut du fonctionnaire de l'État et sont classés dans la catégorie de traitement... ».

Amendements 24 à 26

Sans observation.

Amendement 27

L'amendement 27, qui porte sur le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article 32 de la version coordonnée du projet sous examen et a trait à la reprise par le CGDIS du personnel relevant actuellement d'autres administrations de l'État, a été amendé notamment par l'adjonction des termes « ou qui y est détaché ».

L'amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 28

L'amendement 28 porte sur le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, du même article 32 et répond à une demande du Conseil d'État, de telle sorte qu'il ne soulève pas d'observation.

Amendement 29

Sans observation.

Amendements 30 à 32

Concernant l'amendement 30, le Conseil d'État donne à considérer qu'il existe, au paragraphe 3, alinéa 2, une incohérence entre la dépêche du 25 juillet 2017 et le document parlementaire numéro 6861¹⁰. Ce dernier omet en effet de supprimer l'expression « à définir ».

Par ailleurs, il est stylistiquement plus correct de libeller ledit paragraphe 3, alinéa 2, comme suit :

« Les agents visés au présent paragraphe peuvent bénéficier d'une nomination dans un des groupes ou sous-groupes de traitement, décidés par le conseil d'administration, selon les conditions et les modalités définies dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 58. ».

L'observation ci-dessus vaut également pour les amendements 28 et 32.

Amendement 33

L'amendement 33 introduit une nouvelle possibilité d'intégration, qui vise plus spécifiquement le personnel repris de différentes administrations communales qui ne remplit pas les conditions d'études et de formation requises pour intégrer la nouvelle carrière des pompiers professionnels. Il s'agit dès lors de créer pour ces personnes une possibilité d'intégration à titre de disposition transitoire permettant à la fois leur reprise par le CGDIS avec leurs spécialités, le respect de leurs droits acquis ainsi que la valorisation de leur expérience pratique obtenue dans leur carrière avant l'intégration au CGDIS.

Le Conseil d'État estime que cette disposition, en ce qu'elle constitue une mesure transitoire, a plutôt sa place dans la deuxième section du chapitre XI, Dispositions finales, et consacrée aux dispositions transitoires.

Pour le surplus, la prime d'intégration visée à l'alinéa 2 de la nouvelle disposition soulève un certain nombre d'interrogations, étant donné que le projet ne précise pas s'il s'agit d'une prime unique ou bien d'une prime récurrente. Dans ce cas, la loi devrait préciser le montant et les modalités d'attribution puisqu'il s'agirait alors d'une disposition réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution et le Conseil d'État devrait s'opposer formellement au texte dans sa teneur actuelle.

Amendement 34

Sans observation.

Amendement 35

L'amendement 35 vise l'article 30 du projet. Le Conseil d'État note que les auteurs ont repris les propositions de reformulation de l'alinéa 1^{er} du même article faites par le Conseil d'État dans son avis précité.

L'amendement proposé à l'alinéa 2 dudit article 30 prévoit que les pompiers volontaires sont désormais soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que les pompiers professionnels « telles que définies dans le règlement intérieur du CGDIS ».

L'amendement sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 36

Le Conseil d'État propose de rédiger la nouvelle disposition comme suit :

« Le montant maximal de ces indemnités... »

En outre, le Conseil d'État propose d'inscrire l'exemption d'impôts à la suite de l'alinéa 1^{er}, qui en fixe le principe.

Amendements 37 à 38

Sans observation.

Amendement 39

Afin de l'aligner sur les autres dispositions législatives poursuivant la même fin, le Conseil d'État propose de remplacer la formulation d'adaptation au coût de la vie par un libellé inspiré par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, qui prévoit que « [l]e traitement est adapté périodiquement aux variations du coût de la vie constaté par l'indice pondéré des prix à la consommation qui est établi et publié chaque mois par l'Institut national de la statistique et des études économiques ».

Amendement 40

L'amendement sous examen reformule l'article 51 du projet pour ce qui est des agents du cadre supérieur relevant de la catégorie de traitement A, groupe de traitements A1 ou A2. Il fait également abstraction de l'ancien paragraphe 1^{er}, qui énumérait les titres de ces agents. Enfin, il introduit une exception aux conditions d'avancement et de promotion en ce qui concerne l'obligation de l'accomplissement de formations continues, figurant à la loi précitée du 25 mars 2015, pour introduire des conditions particulières correspondant aux exigences spécifiques de la « carrière supérieure » auprès du CGDIS.

Compte tenu de la spécificité des fonctions occupées par ces agents, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendements 41 à 42

Sans observation.

Amendement 43

L'amendement 43 répond à une opposition formelle faite par le Conseil d'État dans son prédit avis du 24 janvier 2017, dans lequel il s'était opposé à une disposition qui remettait en cause le principe d'égalité, à défaut d'explications suffisantes de la part des auteurs du projet initial quant au bien-fondé de la disposition à l'origine de cette éventuelle inégalité. Le Conseil d'État prend note des explications fournies par les auteurs de l'amendement sous examen et est en mesure de lever cette opposition formelle.

Amendement 44

Sans observation.

Amendement 45

L'amendement 45 consiste à faire abstraction du texte initial de l'article 54, qui avait donné lieu à une opposition formelle de la part du Conseil d'État, et à remplacer ce texte par une disposition tout à fait nouvelle consacrée à l'allocation de primes de risque aux différents agents du CGDIS. Le Conseil d'État note que ces primes sont échelonnées en tenant compte des trois cadres instaurés par l'article 50 du projet.

Le Conseil d'État voudrait rappeler les considérations faites lors de l'examen du projet de loi 1) portant réorganisation du service de renseignement de l'État, 2) (...) ⁹, notamment dans le cadre de son premier avis complémentaire, dans lequel il s'était demandé « si toutes les tâches opérationnelles et toutes activités de soutien à de telles tâches comportent des risques justifiant l'allocation de la prime de risque » prévue à l'article 54 du projet sous examen. Il note que dans celui-ci, le directeur administratif et financier a d'ores et déjà été exclu par les auteurs de l'amendement sous examen du bénéfice de la prime de risque. Il s'interroge cependant sur la

⁹ Dossier parl. n° 6675.

nature du risque auquel seraient exposées les autres directions figurant à l'article 21 dudit projet. Autant le Conseil d'État comprend que les pompiers relevant du cadre de base ainsi que les personnes faisant partie du cadre moyen et mettant effectivement en œuvre les moyens de secours puissent profiter d'une prime de risque eu égard à la dangerosité inhérente à ces activités, autant il considère que le cadre administratif ou technique de maintenance n'est guère exposé à des risques analogues. Il y aurait ainsi lieu de limiter davantage le champ des activités donnant droit à cette prime à celles comportant un risque réel pour la sécurité ou la santé des agents concernés, indépendamment de leur classement fonctionnel.

Le Conseil d'État s'interroge cependant sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à se départir de la distinction généralement opérée dans d'autres textes, à savoir, en premier lieu, une prime de 20 points indiciaires pour les agents confrontés à un risque majeur, et de 10 points indiciaires pour les agents confrontés à un risque certes réel, mais néanmoins moins important, et ont préféré distinguer entre une prime de 20 points indiciaires et une prime de 15 points indiciaires. Si cette décision appartient bien à la sphère de l'opportunité politique, elle est néanmoins de nature à remettre en cause le système des primes actuellement en vigueur auprès d'administrations présentant des risques analogues.

Amendement 46

Le Conseil d'État prend note des explications fournies par les auteurs de l'amendement en question justifiant le maintien du renvoi à un règlement grand-ducal fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois spécifiques aux agents du CGDIS. Il n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 47

Sans observation.

Amendement 48

L'amendement 48 ne soulève pas d'observation. Le Conseil d'État rappelle uniquement que l'obligation pour le conseil d'administration de procéder à l'établissement d'un budget annuel, respectivement de prévisions budgétaires pluriannuelles, figure à l'article 18 du projet sous examen.

Amendements 49 à 52

Sans observation.

Amendement 53

L'amendement 53 circonscrit plus précisément, en réponse à une opposition formelle du Conseil d'État, les travaux profitant *de plano* de la déclaration d'utilité publique nécessaire pour pouvoir procéder à une expropriation. La formule proposée dans le cadre de l'amendement sous examen remplissant cette condition, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 54

L'amendement sous revue tend à reléguer à un règlement ministériel l'élaboration d'un plan national d'organisation des secours. Il est rappelé, à ce sujet, que l'article 76, alinéa 2, de la Constitution¹⁰ permet au Grand-Duc de procéder à la délégation de son pouvoir réglementaire d'exécution au bénéfice des membres du Gouvernement. Cette prérogative étant dès lors réservée par la Constitution au seul Grand-Duc, le législateur ne saurait investir un ministre ou le Gouvernement du pouvoir de prendre des règlements¹¹. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la modification de l'alinéa 4 telle que proposée.

Amendement 55

L'amendement 55 souligne qu'en ce qui concerne les agents du CGDIS engagés sous le régime des fonctionnaires de l'État, celui-ci leur est pleinement applicable, donc y compris ses dispositions relatives à la discipline. Il en va de même pour les agents engagés sous le régime des employés de l'État. Pour ce qui est des agents du CGDIS qui sont soumis au statut des employés privés, le Code du Travail leur est applicable, y compris s'ils manquent à leurs obligations.

Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 56

Sans observation.

Amendement 57

Au point 2. b) c), les auteurs ont omis de supprimer la partie de phrase « investie du pouvoir de police ». Il y a lieu de redresser ce point.

Le Conseil d'État estime, par ailleurs, que cette disposition devrait figurer plutôt à l'endroit de l'article 5 du projet, ceci également au regard de l'article 106.

Amendement 58

L'amendement 58 vise les articles 72 et 73 du projet sous examen et introduit un certain nombre de clarifications tenant notamment compte des observations du Conseil d'État. Le Conseil d'État estime néanmoins qu'il y a lieu de faire abstraction de la mise en place d'une obligation légale de communiquer le règlement opérationnel au ministre et au bourgmestre, cette communication étant dépourvue de toute valeur normative. En effet, une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg est suffisante à cette fin.

¹⁰ Art. 76. (alinéa 2) Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

¹¹ Cour constitutionnelle, arrêt du 6 mars 1998, n° 1/98, et arrêts du 18 décembre 1998, n°s 4/98, 5/98 et 6/98 (Mém. A n° 19 du 18 mars 1998, p. 254 et n° 2 du 18 janvier 1999, pp. 15, 16, 17).

Amendements 59 à 62

Sans observation.

Amendement 63

Suite à la suppression de l'alinéa 2 de l'article 85, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendements 64 à 68

Sans observation.

Amendement 69

L'amendement 69 institue une commission consultative de prévention d'incendie auprès du CGDIS. Il s'agit d'une disposition nouvelle par rapport au projet antérieurement soumis à l'avis du Conseil d'État. L'amendement met encore en place la base légale pour un règlement grand-ducal destiné à déterminer la composition, les modalités de nomination et de révocation de ses membres, ainsi que celles de son organisation et de son fonctionnement. L'amendement sous examen ne soulève pas d'observation, la matière n'étant pour le surplus pas réservée à la loi.

Amendement 70

L'amendement 70 répond à une opposition formelle du Conseil d'État liée à l'inviolabilité du domicile. La suppression de l'article unique inscrit au chapitre X du projet initial permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Amendements 71 à 74

Les amendements 71 à 74 introduisent un nouveau chapitre X comprenant quatre articles créant des dispositions pénales spécifiques.

L'article 104 punit des peines y prévues l'inobservation des mesures ordonnées en application de l'article 94. Il s'agit de la reprise de l'article 35 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours, et dont l'omission avait été signalée par le Conseil d'État dans son avis précité. Cette disposition n'appelle pas d'observation.

L'article 105 punit des peines y prévues les infractions à l'article 43, alinéa 2, et à l'article 49, alinéa 1^{er}, du projet tel qu'amendé. Il s'agit à chaque fois de réprimer le comportement des responsables de services publics ou d'employeurs de pompiers volontaires qui n'ont pas respecté les obligations qui leur incombent par rapport aux membres de leur administration ou entreprise qui sont appelés au service en cette qualité. Cette disposition ne soulève également pas d'observation.

Il en va de même de la disposition de l'article 106, le Conseil d'État rappelant toutefois les observations qu'il a faites plus haut relatives à la notion d'une réquisition légale.

Pour ce qui est de l'article 107 nouvellement proposé, le Conseil

d'État note qu'il s'agit d'une reprise de l'article 38 de la loi précitée du 12 juin 2004. Il s'interroge néanmoins sur son utilité eu égard aux dispositions de l'article 56, alinéa 2, du Code pénal prévoyant le régime de droit commun de la récidive de délit sur délit, qui diffère de l'article 38 sous examen uniquement sur le point de la durée de la période de récidive, qui est de cinq ans en droit commun et de deux ans dans le cadre de la disposition sous examen.

Amendements 75 à 78

Sans observation.

Amendement 79

Le Conseil d'État prend note de cet amendement, qui a pour but d'étendre à l'ensemble des pompiers professionnels du CGDIS et ayant le statut de fonctionnaire de l'État une mesure de faveur profitant actuellement aux seuls sapeurs-pompiers professionnels de la Ville de Luxembourg, sous la seule condition qu'ils soient soumis au régime spécial transitoire de pension instituée par la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

L'amendement relève du pouvoir d'appréciation politique des auteurs et n'appelle pas d'observation.

Amendement 80

Cette disposition constitue également une mesure de faveur spécifique aux personnes y citées, à savoir ceux faisant partie du personnel du Service d'incendie et d'ambulances de la Ville de Luxembourg qui, bien que repris par le CGDIS, n'ont pas encore opté pour le statut des fonctionnaires d'État.

L'amendement relève du pouvoir d'appréciation politique des auteurs et n'appelle pas d'observation.

Amendement 81

L'amendement 81, qui est une nouvelle disposition spécifique aux soldats volontaires détachés par l'Armée luxembourgeoise à l'Administration des services et de secours, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 82

L'amendement 82 met en place un système d'engagement sous le statut de fonctionnaire de l'État dérogatoire au droit commun tel qu'il découle de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Les auteurs de cet amendement justifient cette procédure dérogatoire par le fait que le CGDIS aurait besoin de pouvoir engager les personnes concernées en qualité de fonctionnaire, de préférence au statut d'employé, eu égard à leurs qualifications particulières ainsi qu'au fait que ces personnes ont déjà été engagées spécifiquement en vue de la mise en place du CGDIS.

Le Conseil d'État constate cependant que les postes visés ne participent pas à l'exercice de la puissance souveraine, ce qui aurait seul pu justifier une disposition dérogatoire au droit commun. Le Conseil d'État se demande à ce propos quelles seraient les « missions régaliennes » visées au commentaire de l'article qui justifieraient objectivement et rationnellement la disparité de traitement mise en place par la disposition sous examen. Étant donné que par conséquent une dérogation au droit commun n'est pas fondée à suffisance de droit, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Amendement 83

Sans observation.

Amendement 84

L'amendement 84 vise également à maintenir en faveur de certaines catégories du personnel repris par le CGDIS des bénéficiaires qui leur auraient été acquis en cas de maintien de leur ancien statut. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

Amendements 85 à 86

Sans observation.

III) Amendements gouvernementaux datés du 27 juin 2017

Pour autant qu'ils n'ont pas déjà été commentés dans le cadre de l'analyse des amendements transmis par le président de la Chambre des députés, le Conseil d'État prend encore position dans la suite sur les amendements compris dans la prédite dépêche du 27 juin 2017.

En ce qui concerne l'amendement 1, portant sur l'actuel article 37 du projet, le Conseil d'État note qu'il correspond pour l'essentiel aux propositions qu'il avait faites dans son avis précité, de telle sorte qu'il peut lever l'opposition formelle y relative.

Le Conseil d'État rappelle cependant que l'article 32 de la loi précitée du 16 avril 1979 contient un paragraphe 6 qui prévoit que « [d]ans la mesure où l'État indemnise le fonctionnaire, il est subrogé dans les droits de ce dernier », précision qui ne figure pas dans la disposition sous examen, bien que cette absence ait déjà été relevée par le Conseil d'État dans son avis précité. Compte tenu des commentaires faits par les auteurs de l'amendement sous revue par rapport aux amendements intervenus, le Conseil d'État comprend qu'il s'agit probablement d'un oubli purement matériel. Dans le cas contraire, il doit réserver sa décision sur la dispense du second vote constitutionnel jusqu'à ce que les auteurs de l'amendement aient fourni les explications nécessaires d'un traitement inégal de deux catégories de personnes se trouvant dans une même situation.

L'amendement 2 répond aux observations formulées dans l'avis précité du Conseil d'État, de telle sorte que celui-ci n'a pas d'observation à faire.

En ce qui concerne l'amendement 3, le Conseil d'État prend note des commentaires des auteurs. Il reste néanmoins dubitatif sur le point de savoir si le « Cercle des médecins anesthésistes – réanimateur du Grand-Duché de Luxembourg » peut être considéré comme un organe représentatif des médecins urgentistes, dont la spécialité n'est à l'heure actuelle toujours pas reconnue au Luxembourg, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà signalé dans son avis précité. Par conséquent, le Conseil d'État réitère sa proposition de faire abstraction d'un avis d'un tel organe.

L'amendement 4 n'appelle, quant à lui, pas d'observation de la part du Conseil d'État.

IV) L'amendement gouvernemental du 28 juillet 2017

L'amendement gouvernemental du 28 juillet 2017 crée encore une nouvelle disposition dérogatoire, cette fois-ci pour garantir que des personnes occupant actuellement un poste à responsabilités auprès d'un centre de la protection civile ou d'un corps communal d'incendie et de sauvetage puissent être reprises par le CGDIS aux mêmes conditions que celles dont elles profitent dans leur administration ou corps d'origine, bien qu'elles ne remplissent pas les conditions exigées par la nouvelle législation.

Le Conseil d'État comprend le raisonnement des auteurs de cet amendement, qui veulent par ce biais assurer que le CGDIS puisse continuer à compter sur ces personnes qui, à défaut de titres, ont les compétences nécessaires pour remplir les fonctions en question, et n'a dès lors pas d'observation à faire.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le document parlementaire n° 6861¹⁰ contient une erreur au point 2 de l'intitulé. Il convient en effet d'écrire « 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 ... ; ».

Observations générales

Il convient d'écrire aux endroits occurrents « Code du Travail ».

L'expression « personne publique » est à remplacer par « personne morale de droit public ».

Amendement 17

Il convient d'ajouter, au niveau du texte coordonné, un point final à l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, à la suite du terme « mandat ».

Amendement 18

Les nombres s'écrivant, en principe, en toutes lettres, il y a lieu d'écrire « premier jour » et « quatrième jour ». Cette observation vaut pour l'ensemble des amendements.

Amendement 71

Il convient encore d'écrire « est punit » au lieu de « est punie ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 7 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes