

## Projet de règlement grand-ducal

### fixant les modalités de calcul de l'indemnité de mise à disposition des biens immeubles destinés à héberger un centre d'incendie et de secours

---

#### Avis du Conseil d'État

(13 novembre 2018)

Par dépêche du 15 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact. La prédite dépêche précisait encore que le projet n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État, étant donné que « [...] toute charge financière en résultant sera [...] assumée par l'établissement public [Corps grand-ducal d'incendie et de secours] ».

L'avis du SYVICOL a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 30 juillet 2018. Les autres avis mentionnés à la même dépêche ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date de l'adoption du présent avis.

#### Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fait partie d'un ensemble de projets de règlements grand-ducaux ayant pour but de mettre en place les modalités pratiques d'application de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile<sup>1</sup>. Il a plus particulièrement pour objet, selon ses auteurs, de définir l'indemnité annuelle à payer par le Corps grand-ducal d'incendie et de secours, ci-après « CGDIS », au propriétaire d'un centre d'incendie et de secours visé à l'article 10 de la loi précitée du 27 mars 2018 « [...] sur base de règles strictes et précises, permettant de garantir un traitement équitable et non discriminatoire de tous les propriétaires concernés ». Il a encore pour but d'optimiser et de simplifier les démarches administratives et tend à mettre en place un « [...] outil indispensable pour soutenir les objectifs relatifs à la simplification administrative et d'assurer ainsi une gestion efficace des différents dossiers ». Les auteurs estiment enfin que le règlement grand-ducal sous avis représenterait « [...] un élément clé dans le cadre de la réforme des services de secours, afin d'assurer une procédure administrative contractuelle efficace et fiable, tout en garantissant une indemnisation financière équitable et objective des propriétaires ».

Le Conseil d'État note à propos de la fiche financière que, en vertu de l'article 62 de la loi précitée du 27 mars 2018, l'État et les communes sont

---

<sup>1</sup> Mém. A n° 221 du 28 mars 2018.

appelés à prendre en charge ou à se répartir la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS et l'ensemble des recettes de ce nouvel établissement, de telle sorte que, le cas échéant, l'État sera bien appelé à prendre en charge une partie des dépenses occasionnées par la mise en œuvre du projet de règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'État, tout en admettant qu'il est difficile à l'heure actuelle d'évaluer cet éventuel impact, tient à souligner que ce dernier ne peut pas être exclu aussi formellement qu'il est affirmé dans la lettre de saisine. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, le projet de règlement grand-ducal susceptible de grever le budget de l'État doit être accompagné d'une fiche financière renseignant sur l'impact prévisible à court, moyen et long terme. À défaut de répondre à l'exigence posée par l'article 79 précité, le projet de règlement grand-ducal sous avis risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le projet de règlement grand-ducal tire sa base légale de l'article 10 de la loi précitée du 27 mars 2018, qui prévoit ce qui suit :

« Le CGDIS acquiert la propriété ou la jouissance des biens immeubles appartenant aux communes, à l'État ou à toute autre personne morale de droit public affectés aux missions de sécurité civile et nécessaires au fonctionnement du CGDIS respectivement sous forme d'un transfert de propriété ou sous forme d'un bail emphytéotique ou d'un droit de superficie.

Le transfert de propriété s'effectue par un versement de la contrepartie monétaire, dont les modalités d'évaluation et de calcul sont fixées par règlement grand-ducal.

L'affectation sous forme d'un bail emphytéotique ou d'un droit de superficie, dont les modalités sont définies par la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, fait l'objet d'une redevance, dont les modalités de calcul sont définies par règlement grand-ducal.

Les biens immeubles peuvent également être mis à disposition du CGDIS moyennant un contrat de louage. La mise à disposition fait l'objet d'un paiement d'indemnités, dont les modalités de calcul sont définies par règlement grand-ducal.

Le transfert de propriété et l'affectation sous forme d'un bail emphytéotique, d'un droit de superficie ou d'un contrat de louage ne donnent pas lieu à la perception de droits de timbres, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession. »

Il apparaît à la lecture du projet de règlement grand-ducal sous avis que ce dernier va, dans une bonne partie de ses articles, au-delà de la stricte fixation des modalités de calcul des différentes indemnités prévue dans la base légale précitée, pour, par exemple, régler les obligations respectives des parties en cause quant à la maintenance des immeubles loués, voire la fixation de la valeur du point d'indemnité. Or, la loi précitée du 27 mars 2018 renvoie, pour la mise à disposition des biens immeubles à un contrat de louage à conclure entre les communes et le CGDIS sans comporter d'autres restrictions à la liberté contractuelle des parties.

Le Conseil d'Etat rappelle que le pouvoir réglementaire spontané du Grand-Duc est admis en vertu de l'article 36 de la Constitution qui prévoit que le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. La mise en œuvre de cette disposition est certes subordonnée à la seule préexistence de la loi sans qu'il soit nécessaire que la loi prévoie expressément une mesure réglementaire d'exécution. Le pouvoir du Grand-Duc est toutefois limité en ce qu'il ne peut exercer son pouvoir réglementaire que pour exécuter une loi, et partant dans le cadre tracé par celle-ci, sans en restreindre ou étendre la portée. Or, un certain nombre de dispositions du règlement en projet ont manifestement pour effet d'étendre la portée de la loi, qui limite l'intervention du Grand-Duc à la fixation des modalités de calcul de l'indemnité de louage. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen des articles, mais tient d'ores et déjà à relever qu'en cas de litige, toutes les dispositions concernées risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

## **Examen des articles**

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

L'article 1<sup>er</sup> précise le champ d'application du règlement en projet sous avis. D'après le libellé de l'article sous avis, celui-ci a vocation à s'appliquer à toute mise à disposition d'un ou de plusieurs biens immeubles dans le cadre de l'application de la loi précitée du 27 mars 2018.

L'article 10 de la loi précitée, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, prévoit que la mise à disposition d'immeubles au CGDIS peut prendre la forme d'un transfert de propriété, d'un bail emphytéotique, d'un droit de superficie ou d'un contrat de louage de droit commun. Or, force est de constater qu'à part à l'article 1<sup>er</sup>, dans la suite du projet de règlement grand-ducal, il n'est plus question que du seul contrat de louage, visé à l'alinéa 4 de l'article 10, précité. Il y a dès lors lieu de réduire le champ d'application, tel qu'il est décrit à l'article 1<sup>er</sup>, à la seule mise à disposition d'immeubles au CGDIS par le biais d'un contrat de louage, et de mettre en place, conformément à ce que prévoit la loi, des dispositions spécifiques aux autres modalités de mise à disposition, soit en complétant le projet de règlement grand-ducal sous avis, soit en adoptant des projets de règlements grand-ducaux distincts, relatifs à chacune des modalités inscrites à la loi.

### Article 2

L'article 2 définit trente-sept notions allant de celle d'« annexe » à celle de « vestiaires pour les pompiers affectés aux missions du secours à personne ».

Le Conseil d'État constate qu'un certain nombre de définitions figurant au projet de règlement sous revue dépassent le cadre de la loi précitée du 27 mars 2018 en étendant la portée de celle-ci. Il renvoie aux observations formulées au niveau des considérations générales et rappelle que la disposition sous avis risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Quant au point 19 relatif à la définition de la « mise à disposition », il convient de se référer correctement à l'alinéa visé en écrivant « l'article 10,

alinéa 4 », l'article en question ne comportant, par ailleurs, pas de sixième alinéa.

### Article 3

L'article 3 rappelle, en son alinéa 1<sup>er</sup>, le principe du paiement d'une indemnité, qui figure déjà à l'article 10 de la loi précitée du 27 mars 2018. L'alinéa en question est dès lors à supprimer pour être superfétatoire.

L'alinéa 2 a trait à la durée du contrat de louage.

L'alinéa 3 met à charge du propriétaire un certain nombre d'obligations en relation avec l'immeuble loué, qui, à nouveau, étendent la portée de la loi exposant de ce fait les dispositions afférentes à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

L'alinéa 4, qui, d'une façon d'ailleurs particulièrement unilatérale, fixe le règlement des frais d'entretien et les droits essentiellement en faveur du CGDIS, dépasse également le cadre de la loi précitée.

Le Conseil d'État se doit de souligner que le contrat de louage, seul moyen de mise à disposition réglé par le projet de règlement sous avis, est un contrat de droit civil qui présuppose, outre la liberté contractuelle, l'équilibre des droits et obligations des deux parties. Or, à la lecture de l'article sous examen et des articles subséquents, on constate que les cocontractants du CGDIS sont, d'une façon globale, fortement défavorisés par rapport au nouvel établissement public qui, sous de nombreux aspects, est en droit de décider unilatéralement et d'imposer sa décision à son cocontractant. La mise en place d'une telle rupture de l'équilibre contractuel dépasse le cadre de la loi et la disposition sous examen risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Il en va de même de l'alinéa 5.

### Article 4

L'article 4 met en place une formule de calcul relative à l'indemnité à payer par le CGDIS au propriétaire de l'immeuble mis à disposition par le biais d'un contrat de louage. Il n'appelle pas d'observation.

### Article 5

L'article 5 introduit le principe de calcul de l'indemnité par le recours à des points d'entretien, dont la valeur unitaire est fixée à 330 euros par point.

À l'instar du SYVICOL, le Conseil d'État s'interroge sur l'incidence de l'évolution du coût de la vie sur la valeur du point, le projet de règlement grand-ducal sous avis étant muet à cet égard. Pour le surplus, il n'entend pas prendre position sur la fixation des points d'entretien.

### Articles 6 à 8

L'article 6 prévoit une formule de calcul destinée à la détermination de l'indemnité fonctionnelle. Si le Conseil d'État ne se voit pas en mesure de vérifier le bien-fondé de cette formule de calcul, il constate cependant que, à

l'alinéa 4, le CGDIS se voit attribuer un pouvoir unilatéral pour accorder, dans certaines conditions, des points fonctionnels supplémentaires.

L'article 7 a trait à l'évaluation des fonctionnalités opérationnelles et des points attribués par fonctionnalité. À nouveau, le CGDIS se voit attribuer des pouvoirs exorbitants unilatéraux pour vérifier la réalisation d'une « condition complémentaire d'une fonctionnalité ».

Il en va de même de l'article 8, qui attribue des pouvoirs exorbitants au CGDIS, en soumettant l'attribution de fonctionnalités spéciales, respectivement des points y attachés, à une validation par le conseil d'administration du CGDIS, en dehors de toute intervention de l'autre partenaire contractuel.

Le Conseil d'État note que les dispositions sous avis risquent encore d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution en raison d'un dépassement de la base légale. En effet, la loi précitée du 27 mars 2018 renvoie, en son article 10, à un règlement grand-ducal pour fixer les modalités de calcul des indemnités. Il n'est pas conforme à la loi que le pouvoir réglementaire confie cette mission au CGDIS qui constitue de surcroît une des parties aux rapports contractuels.

#### Article 9

L'article 9, qui définit le facteur de dépréciation, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 10

L'article 10 établit une liste de huit points que « les parties signataires acceptent d'« exécuter et accomplir » en tant que « charges et conditions » du contrat de louage.

La base légale ne prévoit cependant pas à ce propos un régime dérogatoire au droit commun du contrat de louage, de telle sorte que le Conseil d'État ne peut qu'insister sur l'omission de la disposition sous examen qui risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

#### Article 11

L'article 11 donne au CGDIS une compétence unilatérale d'évaluation des fonctionnalités en vue de l'attribution des points fonctionnels dont question aux articles précédents. Cette procédure est dénuée de tout caractère contradictoire, le projet sous avis autorisant tout au plus le propriétaire ou son représentant à être « présent » pendant la réalisation de l'évaluation de fonctionnalités après lui avoir imposé la communication au CGDIS d'un certain nombre de documents visés à l'article sous examen. Le Conseil d'État note encore qu'il appartient au seul CGDIS d'établir le contrat de louage en autant d'exemplaires que de parties, le projet étant remis au propriétaire « pour avis et signature », sans que le projet prévoit la moindre latitude pour d'éventuelles négociations.

Le Conseil d'État demande par conséquent qu'il soit procédé à une réécriture de la disposition sous examen qui risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

## Article 12

L'article 12 instaure une procédure de conciliation entre le CGDIS et le propriétaire du bien immobilier pour régler les différends qui se présenteraient avant la conclusion du contrat.

Le Conseil d'État note que cette possibilité est réservée à la seule initiative du CGDIS, les différents propriétaires ne pouvant demander un recours à la conciliation. Ainsi que le soulève le SYVICOL dans son avis, il y a lieu de prévoir que les deux parties au contrat projeté peuvent recourir à la procédure de conciliation.

## Articles 13 et 14

L'article 13 donne au seul CGDIS la possibilité de « résilier » – le terme juridiquement exact étant d'ailleurs celui de « dénoncer » – le contrat de louage. Le propriétaire de l'immeuble concerné ne se voit pas réserver ce droit. De même, l'alinéa 2 de la disposition sous examen autorise le seul CGDIS à dénoncer le contrat en cas de non-respect des obligations d'entretien et de nettoyage incombant au propriétaire. Enfin, le CGDIS a le privilège d'arrêter, certes sous certaines conditions, l'indemnisation des modules spéciaux visés à l'article 8 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Quant à l'article 14, il crée un privilège supplémentaire en faveur du CGDIS.

Les deux articles sous avis ont à nouveau pour objet de conférer des pouvoirs exorbitants au CGDIS sans contrepartie équivalente pour les propriétaires respectifs. Le Conseil d'État ne peut que se référer à ses développements antérieurs quant au sort qu'il estime devoir être réservé à l'ensemble de ces dispositions qui dépassent le cadre de la loi et risquent, par conséquent, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

## Article 15

L'article 15 prévoit des dispositions transitoires qui concernent les bâtiments mis en service avant l'entrée en vigueur du règlement sous avis. Pour ce qui est de la disposition au point 2°, le Conseil d'État note que la phrase est incomplète. Quant au point 3°, à défaut d'explications au commentaire de l'article, on comprend difficilement pourquoi il y est prévu de fixer l'année de reprise des centres d'incendie et de secours repris endéans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 mars 2018 à l'année de l'entrée en vigueur de la loi précitée.

## Article 16

Sans observation.

## Annexes I et II

Sans observation.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

Lorsque les unités de mesure ne comportent aucune indication quant aux centimètres, il convient d'écrire, à titre d'exemple, « 4 mètres » au lieu de « 4,00 mètres ».

Les délais et durées exprimés en années sont à rédiger en toutes lettres, pour écrire « trente-cinq ans ».

Il convient de noter qu'il n'est pas indiqué d'écrire en caractères italiques les formules pour le calcul des différentes indemnités.

Les termes « pour cent » sont à écrire en toutes lettres.

### Intitulé

L'intitulé n'est pas à mettre en caractères italiques.

### Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « et notamment ses articles 10 et 11 ; ».

Le Conseil d'État constate qu'il ressort de la lettre de saisine que les avis de la Chambre des salariés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la Chambre d'agriculture, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers ont été demandés. Partant, il convient d'adapter le deuxième visa en ce sens, tout en tenant compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

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

Lorsqu'un projet de règlement grand-ducal se réfère au « présent règlement » le terme « grand-ducal » est traditionnellement à omettre.

### Article 2

Pour énumérer les définitions, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

Il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif.

Les unités de mesure, telles que longueur, superficie, température sont à rédiger en toutes lettres, pour écrire, à titre d'exemple : « mètres », « mètres carrés » et « degrés Celsius ».

Il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions.

Au point 19°, le deux-points à la suite des termes « mise à disposition » n'est pas à mettre en gras. En outre, il convient d'insérer une virgule à la suite des termes « alinéa 6 ».

Au point 20°, le Conseil d'État constate que la date du règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels est erronée et qu'il y a lieu d'écrire :

« règlement grand-ducal modifié du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels ».

Au point 29°, il convient d'accorder le terme « équipé » au féminin singulier.

Au point 35°, il y a lieu d'écrire « une surface en asphalte ou béton [...] ».

#### Article 6

À l'alinéa 2, il convient de viser correctement « l'annexe 1, tableau F », étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis ne comprend pas d'« annexe F ». Il est dès lors indiqué d'écrire :

« [...] lorsqu'un ou plusieurs modules énumérés à l'annexe 1, tableau F [...] ».

#### Article 7

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé en mentionnant d'abord l'annexe et ensuite le tableau. Ainsi, à titre d'exemple, il faut écrire « l'annexe 1, tableaux A à E » et « l'annexe 1, tableau E ». Cette observation vaut également pour l'article 8.

#### Article 11

À l'alinéa 5, point 4°, il convient de supprimer le terme « obtenus », car superfétatoire.

#### Article 12

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il convient d'insérer l'article défini « le » entre le terme « opposant » et les termes « conseil d'administration », pour écrire :

« [...] résoudre le différend opposant le conseil d'administration du CGDIS au propriétaire ».

À l'alinéa 5, première phrase, le Conseil d'État propose d'insérer le terme « adressée » après le terme « copie ».

#### Article 13

À l'alinéa 2, il convient de renvoyer à « l'alinéa 1<sup>er</sup> » et non pas à « l'alinéa précédent ».

#### Article 15

À la phrase liminaire, il est indiqué de supprimer les termes « Les dispositions transitoires suivantes concernent », pour être superfétatoires et de les remplacer par le terme « Pour » en écrivant :

« Pour les bâtiments mis en service avant l'entrée en vigueur du présent règlement : ».



Le point 2°, dans sa teneur proposée, est dépourvu de sens et son libellé est à revoir.

Article 16

À l'article sous examen, il convient d'écrire « Notre ministre de l'Intérieur ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants,  
13 novembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes