

Projet de règlement grand-ducal

fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la sécurité civile

Avis du Conseil d'État

(27 novembre 2018)

Par dépêche du 19 septembre 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 de règlement était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la dépêche précitée, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis. Le Conseil d'État note, par ailleurs, à cet égard, qu'aucune des chambres professionnelles citées au préambule ne semble avoir une compétence directe dans la matière faisant l'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Considérations générales

Le projet de règlement 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 civile¹. Il a plus particulièrement pour objet, selon ses auteurs, de fixer l'organisation, le fonctionnement et les modalités de nomination, de révocation et d'indemnisation des membres du Conseil supérieur de la sécurité civile, ci-après « Conseil supérieur », mis en place par l'article 103 de la loi précitée du 27 mars 2018. Cette disposition prévoit que :

« Il est institué par le ministre un conseil supérieur de la sécurité civile ayant comme mission de donner son avis sur toutes les questions relatives aux missions de sécurité civile.

Le Conseil supérieur peut adresser de sa propre initiative des propositions au ministre en vue de l'organisation et du fonctionnement rationnel et efficace des secours.

Un règlement grand-ducal fixe l'organisation, le fonctionnement et les modalités de nomination, de révocation et d'indemnisation des membres du Conseil supérieur de la sécurité civile qui peuvent également bénéficier du remboursement de leurs frais de route et de séjour. »

Le projet sous avis remplacera dès lors le règlement grand-ducal du 6 mai 2010 fixant 1. l'organisation, le fonctionnement et les modalités de nomination et d'indemnisation des membres du Conseil supérieur des

¹ Mém. A. n° 221 du 28 mars 2018.

services de secours 2. les indemnités revenant aux conseillers techniques de l'Administration des services de secours².

Le Conseil d'État rappelle 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, un 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. Or, le document intitulé « Fiche financière » se borne à relever que le projet de règlement grand-ducal sous revue a un impact sur le budget de l'État en renvoyant au poste afférent dans l'avant-projet de budget pour l'année 2019, sans pour autant donner des indications précises, ou au moins estimées avec une précision suffisante, des sommes correspondant à l'impact prévisible selon le prescrit de la loi. 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.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} indique la composition du Conseil supérieur.

Le Conseil d'État note que, contrairement à l'article correspondant du règlement grand-ducal précité du 6 mai 2010, qui énumérait les membres du Conseil supérieur des services de secours en se référant à leur fonction professionnelle, la nouvelle disposition fait référence, non pas à une telle fonction, mais à la « compétence et expérience » des membres dans les domaines cités à la disposition sous avis. Or, le règlement grand-ducal en projet est muet sur les critères sur base desquels le ministre appelé à procéder à la nomination appréciera si ces conditions sont remplies. De même, la représentation des différents organes au sein du Conseil supérieur des services de secours instauré par le règlement grand-ducal précité du 6 mai 2010 ainsi que l'obligation pour le ministre d'entendre l'avis de certains organes ne sont plus prévues dans le texte du règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'État note, à ce propos, que le commentaire de l'article 2 souligne, quant à lui, qu'« [i] est important que tous les acteurs participant[t] aux missions de sécurité civile [soient] représentés ». Or, la nomination des membres en raison de leurs compétence et expérience dans les domaines cités à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous revue ne garantit pas que les acteurs participant aux missions de sécurité civile soient représentés au sein du Conseil supérieur, la représentation des différents organes n'étant par ailleurs, comme précisé plus haut, plus prévue par l'article 1^{er} sous examen.

Article 2

Il est suggéré de reformuler le dernier alinéa de l'article sous avis, étant donné que la démission volontaire est le seul cas de figure dans lequel le membre pourra siéger jusqu'à son remplacement. Partant, il convient d'écrire :

« En cas de démission volontaire d'un membre, ce dernier continue à siéger jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement. »

² Mém. A. n° 94 du 25 juin 2010.

Article 3

À l'alinéa 2, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu, afin d'éviter toute équivoque quant à la personne appelée à choisir le secrétaire, de préciser que cette compétence appartient au ministre.

Article 4

Le Conseil d'État note, à l'alinéa 1^{er}, que les modalités de convocation, de délibération et de vote, actuellement prévues aux articles 3 à 5 du règlement grand-ducal précité du 6 mai 2010, sont reléguées à un « règlement d'ordre interne ». Or, la base légale prévoit expressément qu'« [u]n règlement grand-ducal fixe l'organisation, le fonctionnement et les modalités de nomination, de révocation et d'indemnisation des membres du Conseil supérieur de la sécurité civile [...] ». Le Conseil d'État estime que les modalités de convocation, de délibération et de vote relèvent du fonctionnement du Conseil supérieur et qu'elles doivent dès lors, conformément à la base légale, être prévues dans le règlement grand-ducal sous revue. Partant, la disposition sous revue n'est pas conforme à l'article 103 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui réserve la détermination du fonctionnement du Conseil supérieur au règlement grand-ducal et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

À l'alinéa 2, il y a lieu d'omettre la mention de la possibilité, pour le Conseil supérieur, de mettre en place des groupes de travail, celle-ci faisant partie des éléments à inclure dans un règlement d'ordre intérieur. Il y a encore lieu d'omettre la précision « en cas de besoin », qui correspond à une évidence. Le maintien de la précision soulèverait par ailleurs la question de savoir qui serait compétent pour constater l'absence de besoin et quelles seraient les conséquences d'un tel constat.

Article 5

Il convient de compléter l'alinéa 1^{er} par la mention du président, étant donné que ce dernier est également mentionné à l'alinéa 2.

L'alinéa 2 est redondant pour reprendre la dernière partie de l'alinéa 3 de l'article 103 de la loi précitée du 27 mars 2018. Par ailleurs, en limitant le remboursement des frais de route à la seule assistance « aux réunions plénières », la disposition ajoute à la base légale une restriction qui n'y est pas prévue et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

L'alinéa 3 est également redondant pour la même raison et risque, en limitant le montant maximum des frais de route à 1 000 euros pour un aller-retour, d'encourir la même sanction.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du

Article 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Dans la mesure où un règlement, émanant du Grand-Duc ou d'une autre autorité, comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, la fiche financière, prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est à mentionner au fondement procédural. Cette fiche est à indiquer, de préférence, en tout premier lieu, vu que ce document est censé être joint au projet de règlement.

À l'endroit des ministres proposant, il est traditionnellement fait mention du ministre ayant le Budget dans ses attributions en vertu du prédit article 79.

Quant au visa relatif aux avis des chambres professionnelles, celui-ci est à adapter, le cas échéant, pour tenir 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 2

Le Conseil d'État suggère de reformuler les alinéas 1^{er} et 2 en les fusionnant sous un même alinéa qui se lira comme suit :

« **Art. 2.** Les membres du Conseil supérieur sont nommés par le ministre ayant les Services de secours dans ses attributions, ci-après « ministre », pour un mandat renouvelable de cinq ans. En cas de remplacement d'un membre en cours de mandat, le remplaçant achève le mandat du membre qu'il remplace. »

Article 3

Il y a lieu de reformuler le dernier alinéa comme suit :

« [...] parmi les agents affectés au département du ministre ».

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « règlement d'ordre interne » par les termes « règlement d'ordre intérieur » et de mettre au singulier les termes « convocations » et « délibérations ».

Article 5

À l'alinéa 3, le Conseil d'État se doit de relever que le règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État a été abrogé 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. Par conséquent, il y a lieu de remplacer la référence au règlement grand-ducal précité du 5 août 1993 par la référence à l'acte qui l'a remplacé.

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 1 000 euros ».

Article 6

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, et ce indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire :

« **Art. 6.** Le règlement grand-ducal du 6 mai 2010 fixant
1. l'organisation, le fonctionnement et les modalités de nomination et d'indemnisation des membres du Conseil supérieur des services de secours
2. les indemnités revenant aux conseillers techniques de l'Administration des services de secours est abrogé. »

Article 8

À la formule exécutoire, il y a lieu de faire mention du ministre ayant le Budget dans ses attributions, ceci conformément aux observations relatives à la fiche financière à l'endroit du préambule en écrivant :

« **Art. 8.** Notre ministre de l'Intérieur et Notre ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 27 novembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes