

Projet de loi

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
- 2° de loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
- 3° de loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ;**
- 4° du Code de la sécurité sociale**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(27 mars 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 12 mai 2025, par le Premier ministre, d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique.

Le texte de l'amendement était accompagné d'un commentaire, d'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant ledit l'amendement, du texte coordonné de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, d'une fiche financière ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Par dépêche du 31 octobre 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures lors de sa réunion du 8 octobre 2025.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 12 novembre 2025.

Les avis complémentaires de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 11 et 18 décembre 2025 ainsi que 10 février 2026.

Considérations générales

L'amendement gouvernemental du 12 mai 2025 entend compléter le projet de loi en vue de l'élargissement des missions du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, ci-après « CGDIS », tandis que les amendements

parlementaires du 31 octobre entendent principalement donner suite à l'avis du Conseil d'État du 24 septembre 2024.

Le Conseil d'État prend acte des informations fournies au niveau des observations préliminaires pour ce qui concerne la reprise des observations d'ordre légistique et le redressement d'une erreur matérielle.

Examen des amendements

Examen de l'amendement gouvernemental du 12 mai 2025

L'amendement unique du 12 mai 2025 vise à modifier l'article 2 du projet de loi qui modifie à son tour l'article 4 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile relatif aux missions du CGDIS. Les missions du CGDIS sont ainsi complétées par la mission de planifier, de mettre en œuvre et d'organiser une réserve de capacités spécifiques nationale, ci-après « RESC-LU », qui vise à soutenir les autorités locales et nationales lorsque, dans le cadre de la survenance d'une crise nationale ou d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, leurs propres capacités s'avèrent insuffisantes.

Le Conseil d'État suggère de reformuler la mission prévue à la lettre e) afin d'assurer la cohérence terminologique interne de la loi précitée du 27 mars 2018 en s'inspirant du libellé de l'article 72 de la même loi et en écrivant :

« e) d'une réserve de capacités spécifiques nationale, dénommée ci-après « RESC-LU », permettant au CGDIS d'intervenir en appui aux autorités locales et nationales, ~~lorsque la survenance d'une crise nationale ou les conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe dépassent leurs propres capacités de réponse~~ en cas de crise nationale, d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités des autorités visées ; ».

Examen des amendements parlementaires du 31 octobre 2025

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous rubrique entend apporter des modifications à l'article 3 du projet de loi qui vise à modifier l'article 12 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui a trait au conseil d'administration.

L'amendement entend ainsi apporter des modifications substantielles au niveau de la composition et du fonctionnement du conseil d'administration, ceci en réponse à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'égard de l'article 8 du projet de loi qui prévoyait la possibilité pour le président du conseil d'administration de tenir une réunion à huis clos. Le Conseil d'État avait relevé à ce sujet que s'il était envisagé d'exclure certaines personnes des réunions du conseil d'administration qui y participent, ou

peuvent y participer, en vertu de l'article 16 de la loi précitée du 27 mars 2018, il convenait de préciser les cas de figure dans lesquels une telle exclusion se justifierait avec la précision requise dans une matière réservée à la loi. Au commentaire de l'amendement, les auteurs des amendements expliquent que la tenue de telles réunions à huis clos a pour but d'exclure les personnes avec voix consultative des discussions qui portent notamment sur les engagements, révocations, licenciements, etc. À titre de réponse à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État, les auteurs proposent ainsi d'adapter les articles 12 à 17 de la loi précitée du 27 mars 2018 en apportant des précisions au niveau de la composition du conseil d'administration de sorte qu'il ne soit plus nécessaire de prévoir l'exclusion de certaines personnes des réunions dudit conseil.

Au niveau du paragraphe 1^{er}, les modifications visent à clarifier que le conseil d'administration est composé de seize administrateurs, les personnes sans voix délibérative n'étant plus énumérées en qualité de membres du conseil d'administration. Le nouveau paragraphe 3 prend soin de préciser que le comité directeur du CGDIS, les délégués visés à l'article 16 ainsi que les experts peuvent participer aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative lorsqu'ils sont convoqués par le président dudit conseil.

L'article 3 tel qu'amendé n'appelle pas d'observation.

Amendement 3

Moyennant l'amendement 3, les auteurs entendent supprimer l'article du projet de loi qui visait à introduire la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer certaines attributions à son président. L'opposition formelle émise par le Conseil d'État sur le fondement de l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, en raison de l'absence de détermination des attributions que le conseil d'administration pouvait être amené à déléguer, devient ainsi sans objet.

Amendement 4

À l'endroit de l'article 7, point 2^o, lettre b), du projet de loi, le Conseil d'État relève qu'il est recommandé de ne pas se référer dans les textes normatifs à la dénomination de personnes morales de droit privé, de syndicats de communes, de groupements d'intérêt économique et d'associations de fait, notamment dans le cadre de l'octroi de compétences ou de la composition d'organes consultatifs et autres. Si l'entité visée disparaît, les dispositions qui s'y réfèrent risquent de devenir inapplicables.

Amendement 5

Les modifications entreprises à l'endroit de l'article 8 du projet de loi à travers l'amendement 5 visent à répondre aux remarques et à l'opposition formelle formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 24 septembre 2024. L'amendement sous avis comporte en outre certaines adaptations terminologiques compte tenu des modifications apportées par l'amendement 2 à l'article 12 de la loi précitée du 27 mars 2018. Le paragraphe 6, qui prévoyait la tenue de réunions à huis clos est désormais supprimé, le texte de l'article 12 précité étant par ailleurs clarifié pour préciser que seuls les administrateurs participent de plein droit aux réunions du conseil d'administration et que les personnes ayant une voix consultative peuvent être

appelées au cas par cas à participer auxdites réunions sur convocation par le président du conseil. L'opposition formelle émise à l'endroit de cette disposition devient ainsi sans objet. L'article 8 du projet de loi tel qu'amendé n'appelle pas d'autre observation.

Amendement 6

L'amendement 6 modifie l'article 9 du projet de loi en ajoutant deux nouveaux alinéas à l'article 18 de la loi précitée du 27 mars 2018 afin notamment de tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de l'article 10 du projet de loi concernant l'imprécision de la disposition visant à permettre au conseil d'administration de déléguer certaines attributions au directeur général du CGDIS. L'alinéa 4 nouveau énumère désormais avec précision les attributions qui pourront faire l'objet d'une délégation, les auteurs précisant par ailleurs au commentaire de l'amendement que les délégations prévues correspondent à des délégations de fonction et non pas de compétence.

Au point 3° visant à introduire une nouvelle lettre g), le Conseil d'État estime qu'il convient de supprimer la référence aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 11 septembre 2006 fixant les conditions et modalités de l'ordre de justification à adresser aux fonctionnaires communaux et du règlement intérieur, étant donné que cette référence est sans plus-value normative.

L'alinéa 5 nouveau prévoit quant à lui que les fonctions déléguées, les modalités d'exercice et la possibilité de prévoir une subdélégation seront arrêtées par le conseil d'administration.

À cet égard, le Conseil d'État se doit de relever que l'alinéa est muet quant aux personnes pouvant être désignées comme subdélégués. Il rappelle que l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution érige l'organisation des établissements publics en matière réservée à la loi. Le législateur doit dès lors satisfaire à cette réserve en déterminant les éléments essentiels de l'organisation du CGDIS au niveau de la loi. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous revue.

De manière plus générale, le Conseil d'État se demande si, au vu de la nature essentiellement administrative des matières énumérées à l'alinéa 4, il ne conviendrait pas de charger directement le directeur général desdites décisions plutôt que de prévoir la possibilité d'une subdélégation.

En ce qui concerne le nouvel alinéa 6, le commentaire de l'amendement indique à cet égard « qu'il ne revient pas au conseil d'administration de statuer sur l'engagement, la nomination, la suspension des activités, le reclassement, la démission et la révocation des pompiers volontaires. En effet, l'engagement de pompiers volontaires, étant très dynamique, dépend fortement des différentes étapes de vie d'une personne (parcours scolaire, projets de famille, etc.), de sorte qu'il serait disproportionné de continuer à charger le conseil d'administration avec le traitement de tels éléments. »

Or, la disposition visée prévoit ce qui suit « Pour les points visés aux alinéas 1^{er}, lettres e) et f), 2, lettre i), et pour les affaires disciplinaires, seuls les administrateurs sont convoqués ». Le Conseil d'État note que ce nouvel alinéa fait référence aux alinéas 1^{er}, lettres e) et f), 2, lettre i) de la même

disposition qui visent, en substance, les questions liées au personnel professionnel du CGDIS (al. 1^{er}) et celles liées au Comité directeur du CGDIS (al. 2). Il découle du commentaire précité de l'ajout proposé que l'intention des auteurs est de viser, pour les raisons y indiquées, les décisions relatives à la carrière des seuls pompiers volontaires visées à la lettre a). Le Conseil d'État relève que le commentaire de l'amendement est, par conséquent, sans lien avec la disposition visée, qui n'appelle quant à elle pas d'observation.

Amendement 7

L'amendement 7 entend tenir compte de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 20 de la loi précitée du 27 mars 2018 tel qu'il est prévu de le remplacer à l'article 10 du projet de loi. La disposition qui prévoyait la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer certaines de ses attributions, sans limitation, au directeur général est ainsi supprimée, les hypothèses de délégation des pouvoirs conférés au conseil d'administration étant désormais réglées avec précision à l'endroit de l'article 9 du projet de loi.

Quant à l'alinéa qui prévoyait l'hypothèse d'une délégation des attributions du directeur général aux autres membres du comité directeur, il est transféré au paragraphe 1^{er}. Dans la mesure où cette délégation concerne uniquement l'organisation interne de la direction, le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Au vu des modifications apportées à l'article sous revue ainsi qu'à l'article 9 du projet de loi, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle.

Le paragraphe 2 est encore modifié pour être complété par une nouvelle disposition qui précise les cas de figure dans lesquels le CGDIS est valablement engagé. La commission explique qu'il s'agit de remédier à un oubli et que la disposition proposée s'inspire d'une disposition similaire figurant dans les statuts de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois¹.

Le Conseil d'État relève que la disposition sous revue ne comporte pas, et ce contrairement à d'autres textes de loi régissant les établissements publics², de référence aux actes signés par le président ou le vice-président du conseil d'administration. S'il s'agit ici d'un oubli de la part des auteurs, la disposition sous avis pourrait utilement se voir complétée comme suit :

« Le CGDIS est engagé en tout état de cause par la signature conjointe du président ou du vice-président du conseil d'administration et d'un autre membre du conseil d'administration, par la signature du directeur général [...] »

Amendements 8 à 10

Sans observation.

¹ « Art. 14. La Société est engagée en tout état de cause par la signature conjointe du président et d'un administrateur élu par l'assemblée générale, ou par la signature de toute personne à qui de tels pouvoirs de signature ont été spécialement délégués par le conseil d'administration, ou, en ce qui concerne la gestion journalière, par la ou les personnes auxquelles cette gestion a été confiée. »

² Voir notamment la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) 1) portant création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg [...].

Amendement 11

La modification prévue par l'amendement sous revue vise à corriger une erreur de formulation à l'endroit de l'article 30*quater*. Le Conseil d'État relève qu'au vu de la suppression des termes « en tant qu'employé de l'État », il est préférable de reformuler la disposition comme suit :

« Les agents nommés à un emploi opérationnel [...] ».

Le Conseil d'État voudrait encore attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'article 30*bis* nouveau reprend dans une large mesure la disposition figurant actuellement à l'article 31 de la loi précitée du 27 mars 2018, disposition qui n'est toutefois pas abrogée par le projet de loi sous examen et suggère aux auteurs d'apporter les modifications qui s'imposent afin d'éliminer ces redondances en vue d'une meilleure lisibilité du texte de loi.

Amendement 12

L'amendement 12 entend insérer un nouvel article qui vise à compléter la loi précitée du 27 mars 2018 par une section 1*bis* consacrée aux conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des agents du CGDIS. Le Conseil d'État relève que l'approche visant à déterminer lesdites conditions au niveau de la loi, notamment en procédant au transfert des dispositions qui figurent encore actuellement au niveau du règlement grand-ducal modifié du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels, est de nature à garantir la conformité du dispositif aux articles 50, paragraphe 3, et 11 de la Constitution.

L'article 30*quinquies* détermine les conditions de recrutement, de fin de stage, de formation pendant la période d'initiation et de promotion qui s'appliquent aux fonctionnaires et employés de l'État du CGDIS ainsi que la composition de la commission d'examen.

En ce qui concerne les paragraphes 1^{er} et 2, le Conseil d'État préconise de les fusionner en les reformulant comme suit :

« **Art. 30*quinquies*.** Les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des fonctionnaires et employés de l'État du CGDIS sont régies respectivement par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, sous réserve des dispositions déterminant les conditions de recrutement, d'admission au stage, de formation pendant le stage et la période d'initiation, ainsi que de promotion prévues aux articles 30*sexies* à 30*octies*. »

Quant à la structure dudit article 30*quinquies*, le Conseil d'État suggère aux auteurs de consacrer un article distinct aux paragraphes 3 à 6 qui concernent plus précisément l'organisation des examens et la composition de la commission d'examen.

Au paragraphe 4, alinéa 2, il convient de remplacer le mot « stagiaire » par celui de « candidat » en ce que la disposition vise de manière générale la composition de toute commission d'examen.

L'article 30*sexies* a trait au contenu de l'examen-concours pour l'admission au stage de fonctionnaire au sein du CGDIS ainsi qu'aux conditions d'admission et de réussite à cet examen. Il reprend partiellement les dispositions qui figurent actuellement dans le règlement grand-ducal modifié du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels.

Le dispositif prévu par le texte sous revue comporte une nouveauté en ce que les candidats au stage des pompiers professionnels ne devront plus se soumettre à l'épreuve d'aptitude générale prévue à l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État, qui constitue la première partie de l'examen-concours et qui est organisée par le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État. Ils devront dorénavant se soumettre à un examen-concours qui sera intégralement organisé par le CGDIS³. Seuls les candidats souhaitant accéder au stage des fonctions d'agents administratifs et techniques continueront à être soumis à l'épreuve d'aptitude générale. À cet égard, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que le projet de loi n° 8569 portant fixation des conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations de l'État, qui suit actuellement le cours de la procédure législative, prévoit notamment en son article 9 que « [p]ar dérogation au paragraphe 1^{er}, l'épreuve spéciale en vue de l'admission au stage des pompiers professionnels dans les catégories énumérées à l'article 1er, point 1^o, est organisée conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ». Au vu du changement de paradigme opéré par le texte sous avis qui ne se limite plus, pour les candidats au stage de pompier professionnel, à l'organisation de l'épreuve spéciale de l'examen-concours, mais entend régler l'intégralité de l'examen-concours, il conviendra de veiller à la cohérence des deux textes de loi précités.

Le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article 30*sexies* prévoit en son point 1^o que le déroulement, les tests et critères de réussite de l'épreuve sportive sont déterminés par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État rappelle sur ce point que les exigences minimales en matière de contenu de l'examen-concours ainsi que les conditions de réussite doivent être déterminées au niveau de la loi au regard de l'article 11 de la Constitution. Partant, il doit s'opposer formellement au point 1^o précité. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet aux

³ « Art. 5*bis*. Épreuves des examens-concours [...] Par dérogation aux alinéas 1er à 6, l'épreuve spéciale en vue de l'admission au stage des pompiers professionnels dans les catégories énumérées à l'article 1er, lettres a) à c) est organisée conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement des pompiers professionnels. »

Cette disposition est d'ailleurs transférée au niveau de la loi par le projet de loi 62.211 qui est en cours de procédure législative :

« Art. 9. Épreuve spéciale

(1) L'épreuve spéciale, axée sur le profil spécifique du poste vacant, peut revêtir la forme de tests spécifiques d'aptitude ou de raisonnement, d'exercices de mise en situation professionnelle, d'épreuves linguistiques ou rédactionnelles, ou d'un entretien professionnel structuré.

(2) Par dérogation au paragraphe 1er, l'épreuve spéciale en vue de l'admission au stage dans les catégories énumérées à l'article 1er, point 3^o, est organisée conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

(3) Par dérogation au paragraphe 1er, l'épreuve spéciale en vue de l'admission au stage des pompiers professionnels dans les catégories énumérées à l'article 1er, point 1^o, est organisée conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. »

dispositions relatives au test sportif, qui figurent à l'article 32 de la loi modifiée du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.

Quant au point 2° du même alinéa, il vise une « épreuve spéciale en fonction du groupe de traitement et des fonctions exercées, correspondant au niveau d'exigence des emplois opérationnels ». Le Conseil d'État estime que le point en question manque de précision en ce qu'il ne détermine pas les exigences minimales en matière de contenu de ladite épreuve. Le Conseil d'État doit dès lors s'y opposer formellement sur le fondement de l'article 11 de la Constitution. Il attire l'attention des auteurs sur l'article 9, paragraphe 1^{er}, du projet de loi n° 8569 précité⁴ qui pourrait en l'occurrence servir de source d'inspiration.

Le paragraphe 5, point 1°, vise l'épreuve d'aptitude générale qui est actuellement définie à l'article 5*bis* du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015. Le Conseil d'État relève que les dispositions dudit règlement seront transférées au niveau de la loi à travers le projet de loi n° 8569 précité. Il conviendra, par conséquent, de veiller à la cohérence des renvois une fois que le projet de loi précité sera adopté.

À l'alinéa 2 du paragraphe 5, le Conseil d'État suggère de reformuler le point 2° comme suit :

« fournir un certificat médical, délivré par le médecin du travail compétent, attestant que le candidat satisfait aux conditions d'aptitude physique et psychique requises pour l'exercice de la fonction visée ».

L'article 30*septies* nouveau a trait à la formation pendant le stage et la période d'initiation des agents publics.

Le paragraphe 2 de la disposition en question prévoit que « [l]e volume et le contenu respectifs des phases précitées sont adaptés au groupe de traitement et répondent aux conditions d'exercice des différents emplois, prévus à l'article 90. ».

Le Conseil d'État rappelle qu'il avait, dans son avis précité du 24 septembre 2024, attiré l'attention des auteurs, à l'endroit de l'article 27 du projet de loi, sur la nécessité de prévoir les exigences minimales en matière de contenu et de volume de la formation ainsi que, le cas échéant, les conditions de réussite à ladite formation au niveau de la loi, ceci au regard de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution. Au commentaire de l'amendement sous revue, la commission parlementaire explique d'ailleurs que « [l]'article 19 nouveau a pour objet de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État relative à l'article 27 du projet de loi ».

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont procédé au transfert de certaines dispositions réglementaires au niveau de la loi, notamment pour ce qui concerne la structuration de la période de stage, à savoir que celle-ci se compose d'une formation professionnelle de base de deux ans qui est divisée en une phase de formation théorique et pratique et une phase d'initiation et de perfectionnement, de même que la durée minimale de la phase de formation théorique et pratique.

⁴ « L'épreuve spéciale, axée sur le profil spécifique du poste vacant, peut revêtir la forme de tests spécifiques d'aptitude ou de raisonnement, d'exercices de mise en situation professionnelle, d'épreuves linguistiques ou rédactionnelles, ou d'un entretien professionnel structuré. »

Or, le dispositif proposé à l'endroit du paragraphe 2 ne détermine ni le volume exact de la formation pendant le stage des différentes catégories ou des différents groupes de traitement ni le contenu de ladite formation. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement au paragraphe 2 de la disposition sous examen pour être contraire aux articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Cette observation et l'opposition formelle qui en est la conséquence valent également pour le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, en ce qu'il prévoit que « [l]a formation [...] adaptée au groupe de traitement et à la fonction du stagiaire [...] ».

Le paragraphe 4 a trait à la formation des employés de l'État et précise que « [l]a formation est arrêtée et encadrée par la Direction administrative et financière ». Le Conseil d'État rappelle que la formation visée relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution et que les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation sont à préciser au niveau de la loi. Il doit, par conséquent, s'opposer formellement au paragraphe 4.

L'article 30*octies* qui a trait au contenu et aux conditions de réussite à l'examen de promotion des fonctionnaires du CGDIS n'appelle pas d'observation.

Amendement 13

Sans observation.

Amendement 14

L'article 21 du projet de loi est amendé en vue d'apporter de nouvelles modifications à l'article 32 de la loi précitée du 27 mars 2018 compte tenu de l'abrogation de l'article 59 de la même loi par le projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État note que les dispositions modifiées par le projet de loi sous examen comportent plusieurs renvois au pouvoir réglementaire pour fixer notamment les conditions et modalités de certains aspects de la carrière des fonctionnaires. La disposition sous avis ayant trait à une matière réservée à la loi en vertu des articles 50, paragraphe 3, et 34 de la Constitution, le Conseil d'État rappelle que, d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁵, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». Les dispositions modifiées ne répondant pas à ces exigences, le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement au point 1° de l'article 21 du projet de loi.

Amendements 15 et 16

Sans observation.

⁵ Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

Amendement 17

L'amendement sous revue entend modifier l'article 27 devenu l'article 30 du projet de loi à l'égard duquel le Conseil d'État s'était opposé formellement au motif qu'il comportait un renvoi à un règlement grand-ducal pour fixer « les modalités » suivant lesquelles le stage des agents est dispensé par l'INFS, sans autre précision, et était de ce fait contraire aux articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. Étant donné que la disposition critiquée est supprimée, l'opposition formelle devient sans objet. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées à l'endroit de l'article 18 du projet de loi.

Amendements 18 et 19

Sans observation.

Amendement 20

L'article 30 du projet de loi initial est supprimé, étant donné que les modifications qu'il prévoyait ont déjà été apportées à la loi précitée du 27 mars 2018 par la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025.

L'article qui est supprimé est ainsi remplacé par une nouvelle disposition visant à modifier l'article 62 de la loi précitée du 27 mars 2018 en vue d'instituer une garantie de l'État au profit du CGDIS pour les emprunts contractés par ce dernier.

Le Conseil d'État peut s'accommoder de cette disposition à condition que le seuil tel que déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ne soit pas dépassé. En cas de dépassement dudit seuil, le Conseil d'État donne à considérer qu'il faut, conformément à l'article 117 de la Constitution, avoir recours à une loi dite d'autorisation. Dès lors, une garantie inférieure à ce seuil ne requiert pas d'autorisation par la Chambre des députés.

Amendement 21

Sans observation.

Amendements 22 et 23

L'amendement 22 entend supprimer l'article 47 du projet de loi initial, qui comportait une nouvelle disposition transitoire instaurant, pour les agents repris par le CGDIS et nommés dans un des cadres prévus à l'article 50 de ladite loi, une dérogation à l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée 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. La suppression de cette disposition fait suite à l'observation formulée par le Conseil d'État quant à la différence de traitement instituée par la disposition en question entre les fonctionnaires du CGDIS et ceux qui relèvent des autres administrations et services de l'État, différence qui risquait de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Suite à la suppression

de la disposition en question, la réserve de dispense formulée par le Conseil d'État dans son avis précité n'a plus de raison d'être.

À travers l'amendement 23, la commission parlementaire propose toutefois de compléter le projet de loi par une nouvelle disposition transitoire, qui viserait, d'après le commentaire joint aux amendements, de prévoir une dérogation à l'article 80 de la loi précitée du 16 avril 1979 relatif à la fonctionnarisation des employés de l'État afin de remédier aux problèmes d'inégalité qui affecteraient à l'heure actuelle la situation des agents du CGDIS.

Le Conseil d'État se doit de constater que la disposition proposée institue une dérogation générale à la condition d'avoir accompli au moins quinze années de service, à temps plein ou à temps partiel, à compter de la date d'engagement auprès de l'État dans le cadre de la fonctionnarisation des employés du CGDIS, ceci pendant une durée limitée de six ans. La disposition transitoire ne comporte pas de précision quant aux agents spécifiquement concernés, de sorte qu'elle s'appliquera de manière générale à tout employé du CGDIS ayant accompli la période d'initiation. Le Conseil d'État estime que, telle que libellée, la disposition sous revue crée une différence de traitement qui ne répond pas aux critères prévus par l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Il doit partant s'y opposer formellement.

Si cette disposition entend viser plus spécifiquement la situation des agents qui ont été « repris par le CGDIS des administrations étatiques et des services d'incendie communaux et engagés affectés aux mêmes tâches, mais qui n'ont pas les mêmes opportunités d'avancement » de même que « les employés de l'État engagés avant et après la création du CGDIS en raison du fait que la loi précitée du 27 mars 2018 n'avait pas créé des dispositions particulières pour certaines fonctions qu'un employé était appelé à exercer au sein du CGDIS », une solution consisterait à prévoir une disposition qui garantirait aux seuls agents concernés une prise en compte des années de service qui ne sont pas comptabilisées à travers l'article 80 de la loi précitée du 16 avril 1979.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Pour l'examen des deux séries d'amendements sous revue, le Conseil d'État se basera sur le texte coordonné versé aux amendements parlementaires du 31 octobre 2025.

Article 2

À l'article 2, point 1^o, à l'article 4, alinéa 1^{er}, lettre *dbis*), dans sa teneur amendée, il est indiqué d'écrire « [...], ~~dénommée~~ ci-après « RESC-LU », [...] ».

À l'article 4, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « Convention relative à l'aviation civile internationale » et après les mots « signée à Chicago ».

Article 3

L'article 3, dans sa teneur amendée, est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** L'article 12 de la même loi est modifié comme suit :

1° Les alinéas 1^{er} à 3 deviennent le paragraphe 1^{er} qui est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} est remplacé par les deux alinéas suivants :

« [...] » ;

b) À l'ancien alinéa 2, devenu l'alinéa 3, le terme [...] ;

c) À l'ancien alinéa 3, devenu l'alinéa 4, le terme [...].

2° À la suite du paragraphe 1^{er} nouveau, sont ajoutés les paragraphes 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit :

« (2) [...].

(3) [...]. » »

Article 7

À l'article 7, points 2°, phrase liminaire, et 3°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire respectivement « L'ancien alinéa 2 » et « L'ancien alinéa 4, devenu l'alinéa 3 ».

Article 9

À l'article 9, point 3°, à l'article 18, alinéa 4, lettre b), dans sa teneur amendée, il est signalé que l'ajout des mots « et suivants » à la suite du numéro d'un article est à proscrire. Cette technique peut semer le doute quant au dernier article visé.

À l'article 18, alinéa 6, dans sa teneur amendée, il convient d'ajouter le mot « et » avant les mots « 2, lettre i), ».

Article 18

À l'article 18, à l'article 30*quinquies*, paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, dans sa teneur amendée, le mot « respectives » est à supprimer.

À l'article 30*quinquies*, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, et à l'instar de l'alinéa 2, le mot « afférentes » est à remplacer par le mot « relatives », ceci à deux reprises. Par ailleurs, il convient d'écrire « examens de carrières ». La deuxième observation vaut également pour l'article 30*quinquies*, paragraphe 3, dans sa teneur amendée.

À l'article 30*quinquies*, paragraphe 5, alinéas 1^{er} et 2, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'avoir recours à la forme abrégée introduite au paragraphe 4 et d'écrire « commission ~~d'examen~~ ».

À l'article 30*quinquies*, paragraphe 6, alinéa 8, première phrase, dans sa teneur amendée, les mots « qui est » avant les mots « par la suite » sont à supprimer.

À l'article 30*sexies*, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur amendée, il est signalé qu'une énumération ne peut comporter des phrases complètes n'ayant pas un lien direct par rapport à un élément donné de l'énumération. Ainsi la phrase figurant après le point 1°, lettre i), est à déplacer avant l'alinéa commençant par les mots « Pour des raisons » et est à libeller comme suit :

« Les informations visées au point 1° doivent être complètes et véritables. »

À l'article 30*sexies*, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, la virgule avant les mots « en outre » est à omettre. Cette observation vaut également pour le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur amendée.

À l'article 30*sexies*, paragraphe 3, alinéa 2, point 1°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'ajouter le mot « les » avant les mots « critères de réussite ».

À l'article 30*sexies*, paragraphe 5, alinéa 2, point 2°, dans sa teneur amendée, il convient de remplacer les mots « la médecine du travail compétente » par les mots « le médecin du travail compétent ».

À l'article 30*sexies*, paragraphe 6, alinéa 3, première phrase, dans sa teneur amendée, la virgule avant le mot « mais » peut être omise.

À l'article 30*septies*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'il est fait usage d'acronymes, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par l'acronyme placé entre parenthèses, pour écrire « Institut national d'administration publique (INAP) ».

À l'article 30*septies*, paragraphe 5, dans sa teneur amendée, les alinéas 1^{er} et 3 sont à terminer par un point final. Cette observation vaut également pour les paragraphes 6 et 7, dans leur teneur amendée, ainsi que, par analogie, pour l'article 30*octies*, paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée.

Article 54

À l'article 54, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il convient d'insérer une virgule après le mot « Cependant ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 27 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes