

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 communale modifiée du 13 décembre 1988 ;**
 - 6. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ;**
 - 7. la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ;**
 - 8. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**
- et abrogeant la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours**

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(20 février 2018)

Par dépêche du 18 décembre 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, adoptés par la Commission des affaires intérieures lors de sa réunion du 30 novembre 2017. Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements, des remarques préliminaires ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Par dépêche du 9 janvier 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a 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 deux dépêches susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné annexé à celle du 9 janvier 2018 reprenant tant les amendements proposés par la Commission des affaires intérieures que celui qu'elle contient elle-même. Le Conseil d'État ne reviendra pas autrement sur des modifications au projet ne faisant pas l'objet d'un amendement formel, mais reprenant des propositions de texte faites dans son avis complémentaire du 7 novembre 2017.

I) Quant aux amendements parlementaires parvenus par dépêche du 18 décembre 2017

a) Remarque préliminaire

Le Conseil d'État prend note des remarques figurant aux dix points introductifs de la prédite dépêche.

Pour ce qui est du point 7, consacré aux primes allouées aux pompiers professionnels, le Conseil d'État constate que ledit point crée un amalgame entre prime d'astreinte et prime de risque. Ces primes procèdent toutefois de deux causes différentes.

b) Examen des amendements parlementaires

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement 2 modifie l'article 9 du projet sous examen, consacré tant à une mise à disposition de biens meubles au CGDIS pendant une période maximale de deux ans qu'au transfert desdits biens affectés actuellement aux fonctions que le CGDIS est appelé à remplir dès l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le Conseil d'État note que la référence aux biens meubles appartenant à des personnes privées, introduite par les amendements de la Commission des affaires intérieures faisant l'objet de la dépêche du 25 juillet 2017, a été abandonnée. L'amendement abandonne encore toute contrepartie financière à fournir par le CGDIS au propriétaire actuel des meubles transférés, pour la remplacer par une contrepartie « en nature » consistant en une affectation desdits meubles « pour la durée de leur vie à un centre d'incendie et de secours situé » sur le territoire de la commune concernée, sauf si cette dernière est d'accord de voir donner une autre affectation aux meubles transférés. S'il maintient l'obligation de mise à disposition gratuite pendant une période maximale de deux ans, l'article 9, tel qu'amendé, fait abstraction d'une cession forcée, étant donné qu'il prévoit, à l'alinéa 2, que « chaque partie peut exclure expressément certains biens » du transfert opéré par la loi. Ainsi, du moins en théorie, une commune pourrait refuser de marquer son accord à un transfert de l'ensemble du matériel de sauvetage dont elle est propriétaire.

Enfin, l'alinéa 4 de l'article 9 est modifié afin de préciser que les

propriétaires actuels des meubles visés à cette disposition se voient rembourser par le CGDIS les frais d'entretien et d'exploitation occasionnés avant l'éventuel transfert de ces biens à la nouvelle entité, et ceci en raison de leur mise à disposition à celle-ci.

Le Conseil d'État prend note des explications fournies par les auteurs de ce texte notamment pour ce qui est de la charge financière éventuelle du CGDIS, ainsi que de la volonté d'éviter un double financement par la main publique des meubles transférés.

L'article 9, tel qu'amendé, ne soulève plus d'observation quant au fond et le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle formulée à son encontre.

Il estime cependant que, dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité de ce texte, il y a lieu de libeller la fin de l'alinéa 4 de la façon suivante :

« (...) relatifs aux biens meubles visés à l'alinéa 1^{er} du présent article, (...) ».

Amendement 3

L'amendement 3 modifie l'article 10 du projet sous examen, relatif au transfert des biens immeubles affectés aux missions reprises par le CGDIS.

Tout comme pour les biens meubles, l'amendement sous examen fait désormais abstraction des biens immeubles appartenant à des personnes privées. De même, il remplace la notion de « bâtiments » par celle de « biens immeubles ». Il précise encore que dorénavant, le CGDIS ou bien deviendra propriétaire des immeubles affectés actuellement à la sécurité civile ou bien en obtiendra la jouissance soit au travers d'un bail emphytéotique, soit en vertu d'un droit de superficie, soit encore sur base d'un contrat de louage de droit commun. L'amendement précise encore l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession pour les différentes modalités de mise à disposition prévues au même article.

Pour ce qui est des biens dont le CGDIS acquiert la propriété, le projet de loi, tel qu'amendé, prévoit que le transfert « en pleine propriété s'effectue par un versement de la contrepartie monétaire ».

Le Conseil d'État rappelle que, dans son avis complémentaire précité, il avait déjà souligné que « le transfert de propriété ne s'effectue pas au moment du paiement du prix, mais au moment du concours des volontés des parties »¹. Or, l'amendement proposé maintient en substance la disposition antérieure, ne faisant que remplacer la mention d'un « paiement en liquide » par celle d'une « contrepartie monétaire ». Le Conseil d'État maintient dès lors son observation y afférente.

Par ailleurs, aux alinéas 1^{er} et 2, il y a lieu, d'un point de vue rédactionnel, de maintenir l'expression de « transfert de propriété » et de faire abstraction des termes « en pleine ».

Enfin, le Conseil d'État note que les modalités d'évaluation de calcul de la contrepartie monétaire du transfert des immeubles seront fixées par

¹ Avis complémentaire du Conseil d'État du 7 novembre 2017 (doc. parl. n° 6861¹², p. 6).

règlement grand-ducal. La mention d'un tel règlement grand-ducal figurait déjà dans l'article 10 faisant l'objet de l'avis complémentaire précité, mais, au regard de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans cet avis, ce passage n'avait pas été autrement avisé. Or, s'il est vrai que, dans son avis du 24 janvier 2017², le Conseil d'État avait réclamé la création d'une base légale suffisante pour permettre l'adoption d'un règlement grand-ducal afin d'établir des critères d'évaluation précis des immeubles à transférer aux CGDIS, cette demande était à voir dans le cadre d'un établissement de ladite valeur par le seul CGDIS, ainsi que cela avait été prévu dans le cadre du projet initial, choix qui a cependant entre-temps été abandonné.

Étant donné que la version actuelle de l'article 10 sous examen ne prévoit plus un transfert d'office, mais recentre le transfert des biens immeubles sur une base conventionnelle, non obligatoire, le règlement grand-ducal n'a plus de raison d'être, puisque la valeur de l'immeuble à transférer sera établie sur base d'un libre accord entre les parties à l'acte conformément au droit commun régissant les transferts de propriété.

Pour ce qui est du recours à un bail emphytéotique ou à un droit de superficie, le projet sous avis fait référence à la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes³. Le Conseil d'État rappelle que l'article 13, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée prévoit que « l'emphytéose est un droit réel qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, moyennant paiement d'une redevance à convenir entre le propriétaire et l'emphytéote, suivant titre constitutif », tandis que l'article 14, paragraphe 1^{er} de la même loi définit le droit de superficie comme « un droit réel, conféré par le propriétaire d'un immeuble à un superficiaire, moyennant paiement d'une contribution financière à convenir entre le propriétaire et le superficiaire, suivant un titre constitutif, autorisant le superficiaire à y ériger des constructions qui seront sa propriété jusqu'à l'expiration du droit de superficie ». Il appartient dès lors à la seule volonté des parties, et non pas à un règlement grand-ducal, de fixer le montant de la redevance (dans le cadre de l'emphytéose) ou de la contribution financière (dans le cadre du droit de superficie).

Pour ce qui est du recours à un contrat de louage de droit commun, le Conseil d'État rappelle que, à l'instar du bail emphytéotique ou du droit de superficie, il appartient aux parties de définir la valeur du loyer à payer par le locataire au propriétaire.

Le Conseil d'État recommande, par conséquent, aux auteurs d'omettre les références à un règlement grand-ducal.

En dernier lieu, pour ce qui est de l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession, le Conseil d'État suggère d'y inclure les contrats de louage, ces derniers pouvant également donner lieu à la perception de droits d'enregistrement.

Enfin, d'un point de vue rédactionnel, il y aurait lieu, en vue d'une meilleure lisibilité, de réorganiser l'article 10 sous examen, en permutant les deux derniers alinéas.

² Avis du Conseil d'État du 24 janvier 2017 (doc. parl. n° 6861⁸, p. 9).

³ Mém. A 159 du 27 octobre 2008, p. 2229 ; les articles afférents à l'emphytéose et au droit de superficie n'ont pas fait l'objet de modifications à ce jour.

Amendements 4 à 6

Sans observation.

Amendement 7

L'amendement sous revue vise à modifier le paragraphe 7 de l'article 32. Le Conseil d'État note que cet amendement introduit maintenant dans la loi le montant de la prime en termes de points indiciaires ainsi que la précision que cette prime d'intégration est versée mensuellement avec la rémunération de l'agent bénéficiaire, précisions qui sont de nature à répondre aux interrogations qu'il avait faites dans le cadre de son précédent avis.

Le Conseil d'État constate cependant que l'amendement introduit des montants différents, à savoir une prime générale d'un montant fixé à 15 points indiciaires, et une prime de 35 points indiciaires réservée, selon le commentaire de l'amendement, aux fonctionnaires relevant de la catégorie de traitement A, groupe de traitements A1 et A2, et qui sont visés au paragraphe 2 du même article 32. Le Conseil d'État s'interroge sur le point de savoir si, à part le corps de sapeurs-pompiers de la Ville de Luxembourg, d'autres administrations dont les fonctions sont reprises par le CGDIS, ne comprennent pas des fonctionnaires classés également dans les groupes de traitements A1 et A2, auquel cas il risque d'y avoir une différence de traitement entre ces deux groupes de fonctionnaires, ce qui serait alors contraire à l'article 10*bis* de la Constitution. Il aimerait dès lors être informé des raisons qui justifieraient cette différence de traitement et réserve, en attendant des explications plus circonstanciées, sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel sur ce point.

Amendements 8 à 18

Sans observation.

Amendement 19

L'amendement 19 introduit un nouvel article 127 au projet de loi qui, aux termes du commentaire, a pour but d'« éviter une insécurité juridique du fait que le SAMU n'aurait plus de base légale suffisante pour garantir son existence et son fonctionnement » eu égard à l'abrogation de la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente au travers de l'article 58 du projet de loi n° 7056 relatif aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière.

Le projet de loi n° 7056, dans son article 4, paragraphes 6 et 8⁴, crée

⁴ Amendements parlementaires du 9 janvier 2018, texte coordonné de l'article 4 :

« (6) Les centres hospitaliers sont obligés de participer au service de garde. Ils conviennent entre eux de l'établissement du plan du service de garde, le directeur de la Santé entendu en son avis. Ils communiquent ce plan pour approbation au ministre, six mois à l'avance et pour une période semestrielle. Le plan indique la personne responsable de l'organisation du service de garde de chaque centre hospitalier. Tout changement à ce plan est immédiatement communiqué au ministre, qui est censé ratifier le changement, à moins de faire connaître sans délai son opposition. Dans ce cas, il doit prendre les mesures propres à assurer le fonctionnement du service. Si les centres hospitaliers n'arrivent pas à se mettre d'accord sur l'établissement du plan du service de garde, le ministre établit ce plan d'office.

une obligation pour les établissements hospitaliers y visés de mettre en place un service de garde, mais ne contient pas de dispositions relatives au transport des urgences vers les mêmes établissements. De telles dispositions figurent, en effet, à l'article 28 (fixant les compétences de la Direction médicale et de la santé du CGDIS) et au chapitre IV (traitant du service d'aide médicale urgente) du projet sous avis, le transport des personnes nécessitant une intervention médicale urgente étant ainsi de la compétence du CGDIS.

Au travers de l'amendement sous examen, le ministre de la Santé se verrait attribuer une compétence transitoire de fixer, sur avis du ministre ayant la Sécurité civile dans ses attributions, « l'organisation de l'intervention des antennes mobiles du SAMU rattachées à un établissement hospitalier ».

Correspondant à l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi précitée du 27 février 1986, la disposition sous examen donne au ministre ayant la Santé dans ses attributions la compétence d'adopter des dispositions à portée générale. Le Conseil d'État rappelle que, en vertu de l'article 36 de la Constitution, le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, de sorte que la loi ne peut pas confier l'exécution de ses dispositions directement à un ministre, l'intervention de ce dernier étant subordonnée à la réunion des conditions prévues à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution et, plus particulièrement, à l'existence d'un règlement grand-ducal intervenant dans une matière dite libre. À noter, par ailleurs, qu'aux termes de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, la protection de la santé constitue une matière réservée à la loi. Dans ces matières, où l'exercice du pouvoir réglementaire du Grand-Duc n'est possible que dans les limites tracées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, les conditions d'application de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution ne sont pas réunies, de sorte que l'intervention d'un règlement ministériel est exclue. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle fondée sur le respect de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, de reformuler la disposition sous revue soit en intégrant l'ensemble du dispositif nécessaire dans la loi, soit en le reléguant pour partie à un règlement grand-ducal dans le respect de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Amendements 20 à 22

Sans observation.

II) Quant à l'amendement gouvernemental daté du 9 janvier 2018

L'amendement gouvernemental sous revue a pour but de résoudre un conflit de délais lié au retard pris par le projet de loi sous examen. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

(7) Un règlement grand-ducal précise les exigences auxquelles les services d'urgence doivent répondre en ce qui concerne leur équipement et la présence effective ou la disponibilité du personnel médical et soignant, ainsi que les modalités suivant lesquelles ces services assurent la prise en charge des urgences. » (doc. parl. n° 7056¹⁰).

Observations d'ordre légistique

Amendement 19

À l'article 127 nouvellement inséré, il y a lieu de noter que la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant la Santé dans ses attributions », et non pas « le ministre de la Santé ». Il se peut en effet qu'à l'avenir un département ministériel soit scindé ou ne porte plus la même dénomination.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 février 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes