

Projet de règlement grand-ducal

concernant les modalités de désignation des délégués et des experts assistant aux réunions du conseil d'administration du Corps grand-ducal d'incendie et de secours

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 ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis 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 que, à l'exception de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, 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 « le mode d'élection d'un délégué représentant le cadre des pompiers professionnels et d'un délégué représentant le cadre administratif et technique au conseil d'administration du [Corps grand-ducal d'incendie et de secours, ci-après « CGDIS »] avec voix consultative ainsi que les modalités de désignation des experts participant également au conseil d'administration du CGDIS ». Il découle toutefois des deux premiers articles du projet sous avis qu'il a également pour objet de déterminer les modalités de désignation des représentants du Service d'aide médicale urgente, ci-après « SAMU », et de la Fédération nationale des pompiers.

Le projet sous avis trouve sa base légale à l'article 16 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui prévoit que :

« Le directeur général et les directeurs fonctionnels assistent aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Peuvent également assister au conseil d'administration avec voix consultative :

a) un délégué représentant le SAMU ;

¹ Mém. A. n° 221 du 28 mars 2018.

- b) un délégué représentant la Fédération nationale des pompiers ;
- c) un délégué représentant le cadre des pompiers professionnels du CGDIS ;
- d) un délégué représentant le cadre administratif et technique du CGDIS ;
- e) un délégué représentant les pompiers volontaires du CGDIS, désigné par le ministre ;
- f) un délégué représentant les jeunes pompiers, désigné par le ministre.

Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire.

Les experts peuvent assister aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

Les modalités de désignation des délégués et des experts sont fixées par règlement grand-ducal. »

Le projet de règlement soumis à l'avis du Conseil d'État comprend vingt-huit articles divisés en trois chapitres. Le chapitre 1^{er}, intitulé « Désignation des délégués », comprend cinq articles, dont les deux premiers concernent la désignation des délégués représentant, respectivement, le SAMU et la Fédération nationale des pompiers. Les trois autres articles sont consacrés aux délégués représentant le cadre des pompiers professionnels ainsi que le cadre administratif et technique du CGDIS. La suite du chapitre est consacrée exclusivement aux élections de ces deux derniers délégués.

Le chapitre 2 comprend deux articles consacrés aux experts, tandis que le chapitre 3, comprenant également deux articles, regroupe les dispositions finales.

La partie essentielle du projet sous avis est consacrée à la mise en place des modalités d'élection des délégués visés à l'article 3 du projet sous revue, et, même si les auteurs sont muets sur ce point, s'inspire de procédures déjà existantes actuellement et se rapproche notamment du règlement grand-ducal modifié du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection des représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction Publique au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications et l'exercice de leurs fonctions ainsi que du règlement grand-ducal modifié du 27 avril 1989 concernant le mode d'élection des représentants du personnel au conseil d'administration de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg, dont il reprend un certain nombre de dispositions ou de principes, tout en procédant à des modifications, voire à des omissions, sur lesquelles le Conseil d'État, pour autant que de besoin, reviendra dans la suite de son avis.

Quant à la subdivision du texte, le Conseil d'État propose, dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité et d'une cohérence interne, de regrouper les articles 1^{er} et 2 sous un chapitre spécifique, étant donné qu'il s'agit de dispositions indépendantes de celles consacrées à l'élection des délégués représentant les cadres des pompiers professionnels et le cadre administratif et technique qui pourraient dès lors être regroupées sous un chapitre distinct qui leur serait exclusivement consacré.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous avis prévoit que le délégué représentant le SAMU sera désigné « sur proposition d'un organisme représentatif des médecins du service d'aide médicale urgente ». Le Conseil d'État ignore si, à l'heure actuelle, un tel organisme représentatif a été mis en place, et sous quelle forme cela a, le cas échéant, eu lieu. Si tel n'est cependant pas encore le cas, la disposition sous examen restera nécessairement lettre morte. De surcroît, même à admettre qu'un tel organisme aurait entre-temps été mis en place, la formulation utilisée prête à croire qu'il existerait plusieurs organismes représentatifs. Il en découle que le texte sous avis est source d'insécurité juridique, étant donné qu'il n'est pas possible de déterminer l'organisme qui pourra formuler la proposition. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'indiquer avec précision l'organisme visé.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 pose le principe de l'élection des deux délégués y visés par leur cadre d'origine respectif et définit ainsi le corps électoral. Il n'appelle pas d'observation.

Article 4

Le Conseil d'État note que le ministre ayant les Services de secours dans ses attributions fixera la date des élections, tandis que cette dernière sera portée à la connaissance du corps électoral dans le délai prévu au projet sous revue « par voie de circulaire interne », et donc implicitement, mais nécessairement, par le CGDIS, établissement public indépendant dudit ministre. Le Conseil d'État note encore que le texte en projet ne fixe pas de date pour les premières élections, ce qui crée une incertitude quant à la tenue de celles-ci, cela d'autant plus que l'article 16 de la loi précitée du 27 mars 2018 ne prévoit qu'une assistance facultative des divers délégués y visés, de telle sorte que le conseil d'administration du CGDIS peut valablement siéger même si les délégués visés à l'alinéa 2 de l'article 16 ne sont pas encore désignés.

Articles 5 à 9

Sans observation.

Article 10

Il y a lieu de compléter la disposition sous examen par la précision du moyen par lequel la liste des électeurs, une fois arrêtée définitivement, est portée à la connaissance des électeurs.

Article 11

Le Conseil d'État note que, si l'article sous examen indique que pour chaque cadre il sera établi une liste de candidats et que, par conséquent, il y

aura deux listes de candidats, il omet cependant de préciser le nombre maximal de candidats pouvant figurer sur chaque liste.

Articles 12 et 13

Sans observation.

Article 14

Il y a lieu de reformuler l'alinéa 1^{er} pour lui donner la teneur suivante :
« [...], accompagné des instructions pour les électeurs suivant le modèle annexé au présent règlement ».

Par ailleurs, à l'alinéa 3, il y a lieu de prévoir, dans l'intérêt de la sécurité juridique, un retour du bulletin de vote par la voie postale sous pli recommandé. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de remplacer les termes « la date de la preuve de transmission faisant foi » par ceux de « le cachet postal faisant foi ».

Article 15

Étant donné que, pour chaque cadre du CGDIS concerné, il n'y a qu'un seul représentant à élire, la disposition sous examen devrait être le reflet de ce fait et prévoir que « chaque électeur dispose d'une voix », la seconde phrase de l'article 15 devenant par conséquent superflue.

Article 16

Sans observation.

Article 17

Le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « qu'il a sous ses ordres » par les termes « affectés à son ministère ». Par ailleurs, il serait utile de compléter l'alinéa 1^{er} en indiquant une date précise pour le dépouillement du scrutin en s'inspirant, par exemple, de l'article 22 du règlement grand-ducal précité du 15 octobre 1992 qui prévoit que :

« La commission procède au dépouillement du scrutin le troisième jour ouvrable suivant celui de l'élection [...]. »

Article 18

Sans observation.

Article 19

À l'alinéa 2, il y a lieu d'omettre le terme « notamment » en raison du caractère exhaustif de la liste des indications que comporte le procès-verbal.

Article 20

L'article 20 semble exclure que le ministre soit informé tant du résultat du scrutin que du contenu du procès-verbal du bureau de vote. Il y a lieu de compléter l'article sur ce point.

Article 21

Sans observation.

Article 22

L'article sous avis prévoit le droit pour tout électeur de formuler une réclamation contre les opérations électorales. Contrairement à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis qui prévoit la compétence du ministre pour statuer sur les réclamations, il est prévu d'accorder cette compétence au président du bureau de vote. Le Conseil d'État en est à se demander pourquoi les auteurs ont choisi de conférer la compétence de statuer sur les réclamations au président du bureau de vote. Le Conseil d'État considère qu'il faut veiller au parallélisme des procédures et il recommande dès lors aux auteurs de s'inspirer, à titre d'exemple, de l'article 29 du règlement grand-ducal précité du 27 avril 1989 qui précise que :

« Tout électeur a le droit de réclamer contre les opérations électorales. La réclamation doit être formulée par écrit, énoncer tous les moyens de réclamation et être remise au ministre du Trésor dans les trois jours qui suivent la proclamation du résultat, le tout à peine de forclusion. Le ministre statuera dans les plus brefs délais possibles. »

Article 23

Le Conseil d'État se demande si le terme « administrateur » est approprié pour ce qui est des délégués visés au projet sous avis et qui, au vœu de la base légale, n'assistent aux réunions du conseil d'administration qu'avec voix consultative.

Articles 24 et 25

Sans observation.

Article 26

Le Conseil d'État s'interroge sur la nature de la mission des experts visés à cette disposition. En effet, la base légale parle d'experts auxquels le conseil d'administration a recours « s'il le juge nécessaire », et donc d'une façon ciblée et occasionnelle. La disposition sous examen fait cependant croire qu'il s'agit plutôt d'experts, pour ainsi dire, « attitrés », permanents, car désignés pour une durée de six ans. Une lecture stricte de ce libellé exclurait dès lors la désignation d'experts *ad hoc*, ce qui ne semble guère correspondre ni au but de la loi ni aux intérêts poursuivis.

Article 27

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 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Article 28

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il y a lieu de noter que les groupements d'articles sont, d'un point de vue typographique, présentés de manière centrée. Quant aux sections, elles sont mises en caractères italiques.

Préambule

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles 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 1^{er}

Il est suggéré d'omettre les termes « , ci-après dénommée « la loi » » et de recourir, aux articles 2 et suivants, à la formule « loi précitée du 27 mars 2018 ».

Article 3

Il y a lieu d'écrire « aux articles 50 à 53 de la loi précitée du 27 mars 2018 » et « aux articles 51 à 53 de la loi précitée du 27 mars 2018 », ceci conformément à l'observation formulée à l'endroit de l'article 1^{er}.

Article 4

À la fin de la première phrase, il y a lieu de supprimer l'article défini « le », étant donné que ce terme ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 5

Il est suggéré d'écrire, dans un souci de précision :
« La durée du mandat des délégués est de six ans. [...] »

Article 12

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, il y a lieu de remplacer les termes « au ministre » par les termes « auprès du ministre ».

Article 17

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, il convient d'écrire « fonctionnaires de l'État ».

À l'alinéa 2, il convient d'écrire : « Le bureau de vote est tenu de recenser [...] »

Article 18

À l'alinéa 7, point 2^o, il y a lieu d'insérer un deux-points après les termes « le bulletin même ».

À l'alinéa 7, point 2°, lettre b), il convient d'écrire « une enveloppe autre que celle délivrée ».

Article 23

À la première phrase, il y a lieu d'écrire « qu'ils remplacent ».

Article 26

Il est suggéré d'écrire, dans un souci de précision :

« La durée du mandat des experts est de six ans. [...] »

Article 27

Annexe

Il convient de structurer le point 5 comme suit :

« 5. Sont nuls :

- a) tous les bulletins autres que ceux envoyés par le ministre aux électeurs ;
- b) le bulletin même :
 - i. si l'électeur a émis plus de suffrages qu'il n'y a de délégués à élire ;
 - ii. [...] ;
 - iii. [...] ;
 - iv. [...] ;
 - v. [...]. »

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