

N° 4536⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant création d'une administration des services de secours

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(30.3.2004)

Par dépêche du 8 janvier 2004, le Conseil d'Etat s'est vu saisir, sur base de l'article 19(2) de sa loi organique, par le Président de la Chambre des députés, d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des Affaires intérieures. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire très succinct et d'un tableau faisant état du texte du projet initial, de celui proposé par le Conseil d'Etat et du texte finalement arrêté par les membres de la commission *ad hoc* de la Chambre des députés.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Le Conseil d'Etat estime que le document soumis à son avis omet d'exposer un amendement retenu par la Commission des Affaires intérieures dans son tableau de comparaison et concernant l'article 1er du projet sous avis. Aussi le texte du projet initial est-il maintenu nonobstant le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 février 2002. Le Conseil d'Etat, en se référant au dictionnaire Robert, avait proposé de faire abstraction des termes de „catastrophes, sinistres et incendies“, tout en signalant l'omission des crues et inondations.

Le Conseil d'Etat marque son accord au maintien du texte initial à condition de le compléter par les termes de crues ou inondations.

Aussi y a-t-il lieu de lire le premier tiret comme suit:

„– de la mise en œuvre des mesures destinées à protéger et à secourir les personnes en danger et à sauvegarder les biens lors d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres, d'incendies et de crues ou inondations;“.

Le Conseil d'Etat marque également son accord à la modification purement rédactionnelle apportée à l'alinéa 2 de l'article 4 du projet de loi consistant à préciser qu'il s'agit de „la division de la protection civile“.

Amendement 1

Cet amendement a pour objet de compléter l'article 5 par un nouvel alinéa 2 concernant un groupe d'intervention en cas de crises ou de calamités internationales aux fins d'assumer des missions humanitaires à la suite d'une demande d'assistance des pays concernés, voire dans le contexte d'une telle assistance décidée dans le cadre de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat, en se référant à l'article 1er du projet sous avis, recommande de faire abstraction du terme „crise“ et d'utiliser seulement les termes „événements calamiteux très graves“, l'intervention de cette troupe exigeant une certaine gravité des événements. En effet, les termes „crises internationales“ ayant souvent une connotation militaire, l'intervention des volontaires de la protection civile et surtout des services d'incendie et de sauvetage ne semble pas indiquée en l'espèce.

Aussi, cet alinéa se lira-t-il comme suit:

„Elle comprend en outre le groupe d'intervention chargé de missions humanitaires en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en cas d'événements calamiteux très graves sur ordre du Gouvernement, soit sur demande du ou des pays concernés, soit dans le cadre d'une assistance internationale.

L'ordre de mission relatif à ces interventions est donné par le ministre de l'Intérieur, le ministre ayant la Coopération et l'Action humanitaire dans ses attributions entendu dans son avis.“

Le Conseil d'Etat renvoie également à ses observations formulées à l'endroit de l'article 9 proposé par la Commission des Affaires intérieures.

Amendement 2

Cet amendement concerne l'alinéa 3 de l'article 6. Comme le texte sous avis tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'encontre du texte initial et que la motivation avancée par les auteurs semble justifiée, le Conseil d'Etat marque son accord avec la modification proposée.

Amendement 3

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la modification purement rédactionnelle apportée à l'alinéa premier de l'article 8 qui sera complété par les termes „et de sauvetage“.

Le Conseil d'Etat regrette cependant qu'il n'ait pas été suivi en ce qui concerne ses observations formulées à l'endroit de l'alinéa final du texte initial. Il continue à garder une nette préférence pour la reprise du texte en question dans la teneur qu'il a proposée dans son avis du 19 février 2002.

Amendement 4

Le Conseil d'Etat ne saisit pas la démarche des auteurs du texte amendé sous avis, bien qu'ils renvoient au commentaire de l'article 5 amendé. En effet, d'après le texte proposé par le Conseil d'Etat et repris par ailleurs par la Commission des Affaires intérieures, „des règlements grand-ducaux précisent les missions spécifiques, la composition, l'organisation et le fonctionnement des unités de secours ci-dessus“. Dès lors, rien ne s'oppose à ce que les volontaires des corps de sapeurs-pompiers et partant des membres de la division d'incendie et de sauvetage fassent partie de cette nouvelle unité opérationnelle chargée de missions humanitaires.

Le Conseil d'Etat a cru comprendre que l'objectif principal, sinon unique du projet de loi sous avis, était de réunir sous une seule et même direction l'ensemble des services de secours et de sauvetage actuels dans le cadre de la nouvelle administration que la loi en projet se propose de créer précisément.

Aussi le Conseil d'Etat, pour des raisons de cohérence juridique propre au texte sous avis, doit-il s'opposer formellement à cette disposition amendée qu'il propose de supprimer purement et simplement. Il en résultera nécessairement une nouvelle numérotation des articles suivants. Si la Commission des Affaires intérieures estimait cependant indiqué de faire référence expressément aux volontaires des services d'incendie et de sauvetage quant aux missions humanitaires, le Conseil d'Etat recommanderait de compléter l'article 5 amendé et d'insérer un nouvel alinéa entre les deuxième et troisième alinéas proposés par le Conseil d'Etat et qui aurait la teneur suivante:

„Ce groupe d'intervention peut comprendre, outre les agents de la Protection civile, des volontaires de corps de sapeurs-pompiers, relevant de la division d'incendie et de sauvetage.“

Amendement 5

Le chapitre 4 – *Du service d'aide médicale urgente* est supprimé. Le Conseil d'Etat marque son accord à l'amendement sous avis, les auteurs ayant tenu compte des observations émises dans son avis du 19 février 2002.

Amendement 6

Le Conseil d'Etat doit d'abord remarquer qu'il s'agit de l'article 16 suite à sa proposition de texte ci-dessus. Il renvoie de même à ses observations relatives aux articles 5 et 9 amendés.

Il propose d'employer le présent au lieu du futur et de remplacer aux alinéas 1 et 2 les termes „pourront“ par „peuvent“. Quant à l'alinéa 2, il propose le libellé suivant:

„Peuvent également bénéficier du congé spécial les volontaires qui participent aux missions humanitaires dans le cadre du groupe d'intervention prévu à l'article 5.

L'alinéa premier de l'article 17 ci-après n'est pas applicable à ces volontaires.“

Amendement 7

Il s'agit de l'article 17 nouveau selon la proposition du Conseil d'Etat et n'appelle pas d'observation.

Amendement 8

Il s'agit de l'article 24 nouveau selon la version du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat recommande d'employer le présent au lieu du futur et de remplacer les termes „pourra“ par „peut“ pour l'ensemble de l'article 24.

Le Conseil d'Etat, en se référant aux articles 78 à 81 de la loi communale, propose de libeller le dernier alinéa comme suit:

„Les volontaires sans profession ou exerçant une profession indépendante peuvent toucher une indemnité dont le montant est fixé forfaitairement et uniformément par règlement grand-ducal.“

Amendement 9

L'amendement sous revue complète le cadre supérieur de l'Administration des services de secours par la carrière de l'ingénieur nucléaire. Il s'agit en l'occurrence d'une carrière spécifique, prévue actuellement dans le cadre de la Direction de la santé. L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 10

L'amendement sous revue prévoit dans le cadre supérieur de l'Administration des services de secours la carrière de l'expert en sciences hospitalières. Tout comme la carrière de l'ingénieur cette carrière existe actuellement dans le secteur de la santé. L'amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 11

Sans observation.

Amendement 12

En fixant l'indemnité de représentation du directeur de l'Administration des services de secours à 5 points indiciaires, l'amendement sous revue met le texte en concordance avec les exigences de la Constitution. Quoique l'indemnité en question soit fixée à un niveau raisonnable, il n'en reste pas moins que la question de l'équité en matière d'attribution de telles indemnités reste posée.

Amendement 13

L'article 29 adapte différentes dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Le Conseil d'Etat prend note que le directeur bénéficie d'un reclassement au grade 17.

Le Conseil d'Etat constate qu'une suite favorable a été réservée à sa proposition de procéder à une nouvelle classification de la carrière du préposé du service d'urgence.

D'un point de vue légistique l'article sous revue devrait figurer à la suite de l'article 40 sous l'intitulé „Chapitre 10. - Dispositions modificatives“, les articles et chapitres étant renumérotés en conséquence.

Amendement 14

Le commentaire de cet amendement se borne à préciser qu'„il s'agit d'une modification purement technique“. D'après le commentaire de l'article 48 du projet initial, celui-ci „permet à l'administration des services de secours de s'assurer les services de conseillers techniques chargés de missions spéciales en vertu d'un mandat temporaire délivré par le ministre de l'Intérieur. Ceci a l'avantage de ne recourir aux services de ces conseillers qu'en cas de besoin et de ne point alourdir la liste des traitements de l'administration“.

Ainsi ces conseillers techniques remplaceront-ils les fonctionnaires arrêtés par l'organigramme de la future administration pour des missions spéciales et en vertu d'un mandat temporaire du ministre de l'Intérieur.

Cette approche des auteurs du projet initial, voire celle du projet amendé ne manquent pas de surprendre pour une double raison.

Ainsi, le personnel administratif, technique et autre prévu par la future loi semble bien étoffé au Conseil d'Etat, d'une part, et, d'autre part, l'on ne saurait tourner les dispositions légales concernant le recrutement et l'engagement de fonctionnaires de l'Etat qui sont appelés à exercer normalement ces missions d'après le texte sous avis, mais qu'il s'agit de remplacer temporairement pour vacance ou manque de personnel qualifié. Dans l'une ou l'autre hypothèse, il faudrait pourvoir à l'occupation de cette vacance ou de ce manque conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Aussi le Conseil d'Etat s'oppose-t-il fermement au texte proposé et recommande-t-il de maintenir la proposition de texte du 19 février 2002 en ce qui concerne le chapitre 8 du projet de loi sous avis. Aussi cet article mérite-t-il d'être revu en son ensemble.

Amendement 15

La motivation de l'amendement précise entre autres que „la version du texte tient compte d'une observation du Conseil d'Etat“. Or, dans son avis du 19 février 2002, celui-ci avait tout simplement remarqué que cet article „doit faire l'objet d'une modification rédactionnelle dans la mesure où il y a lieu d'employer le présent au lieu du futur. En cette matière, la concertation avec le ministre des Transports s'impose également aux yeux du Conseil d'Etat“.

Il faut constater que le commentaire de l'amendement ne renseigne nullement si cette concertation a eu lieu ou non.

Bien que le Conseil d'Etat comprenne les préoccupations des auteurs, il doit cependant s'opposer formellement au texte de la deuxième phrase de l'article 36 amendé. Ainsi les conditions d'agrément, en vertu de l'article 11(6) de la Constitution, sont à arrêter par la loi elle-même et ne peuvent faire l'objet d'un règlement d'exécution.

Le Conseil d'Etat, au cas où la Chambre des députés devrait maintenir ce texte, estime indispensable de se référer aux dispositions du Code de la route après concertation avec le département ministériel compétent.

Pour des raisons de cohérence, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article 33 du chapitre 8 sous sa rédaction actuelle. En effet, cet article est à rapprocher de l'article 3 qui précise que le directeur de l'Administration des services de secours est le chef hiérarchique et a sous ses ordres le personnel de l'administration. Dans la mesure où l'article 27 du projet dispose que les nominations aux fonctions autres que celles de la carrière supérieure et celles classées aux grades 9 et supérieurs sont faites par le ministre ayant dans ses attributions l'Administration des services de secours, en l'occurrence, le ministre de l'Intérieur, une partie des fonctionnaires seraient soustraits de par la formulation du texte de l'article sous examen à la discipline du directeur de l'administration. Aussi y a-t-il lieu de libeller la deuxième phrase de l'article 33 comme suit:

„Cette disposition ne s'applique pas au personnel de l'administration des services de secours visé à l'article 26 et aux membres du conseil supérieur des services de secours dans le cadre des fonctions qu'ils y exercent.“

Amendement 16

Cet amendement concerne les dispositions pénales.

D'après les auteurs, „il s'agit de faire droit aux observations du Conseil d'Etat“.

Le Conseil d'Etat estime cependant qu'il faut préciser de quel texte (initial, proposé par le Conseil d'Etat ou proposé par la Commission des Affaires intérieures) il s'agit finalement. Il doit admettre que d'après les auteurs de l'amendement, il s'agit du texte définitivement adopté par la commission *ad hoc* de la Chambre des députés. Or, dans cette hypothèse, certaines des incriminations n'ont pas de sens. De même, le Conseil d'Etat ne voit pas l'opportunité ni la nécessité de prévoir différents taux d'amendes.

Ainsi, d'après l'article 7 de la nouvelle loi, celui qui contrevient à l'éloignement et à l'assignation d'une nouvelle résidence ordonnés par le ministre, risque de se voir infliger une peine d'emprisonnement et une amende alors que les employeurs refusant la libération de leurs salariés pour des interventions d'urgence de leur unité n'encourent qu'une amende.

Quant aux articles 34 et 36, le Conseil d'Etat renvoie aux observations de son avis du 19 février 2002 (cf. art. 23 et 51). Il ne voit pas comment l'on saurait et pourrait sanctionner les modalités et conditions de transport de malades ou de blessés en dehors des situations d'urgence et des situations par ailleurs à

arrêter encore par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat doit rappeler dans ce contexte que l'article 14 de la Constitution précise que „nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi“. Comme la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente et relative au transport des urgences prévoit de telles dispositions, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition pénale concernant l'article 36 de la nouvelle loi.

Enfin, l'article 39 est incompréhensible en ce qui concerne l'article 18, alinéa 2 qui prévoit la durée du congé spécial et sa modalité d'imputation. Le Conseil d'Etat estime qu'il existe d'autres voies et moyens pour régler un problème éventuel dû à une imputation erronée dudit congé spécial que de prévoir des sanctions pénales. Aussi cette disposition est-elle à réexaminer.

Enfin, quelle est l'opportunité des sanctions prévues à l'endroit de l'alinéa premier de l'article 25? Ces employeurs, du secteur public ou privé, ne sont-ils pas, au contraire, tentés de ne plus engager de sapeurs-pompiers ou autres volontaires en présence de telles amendes? Le Conseil d'Etat estime que, vu les considérations ci-dessus, ce chapitre mérite d'être repris sur le métier.

Amendements 17 et 18

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 mars 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

