

**N° 4536<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI****portant création d'une administration des services de secours**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(19.2.2002)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 9 février 1999.

Le projet, élaboré par le ministre de l'Intérieur, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et de huit projets de règlements d'exécution accompagnés de leurs exposés des motifs et commentaires des articles, à savoir

- un projet de règlement grand-ducal portant création d'unités de secours de la division de la protection civile de l'administration des services de secours;
- un projet de règlement grand-ducal portant organisation de la division d'incendie et de sauvetage de l'administration des services de secours;
- un projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'instruction à donner à la population, aux travailleurs des entreprises ainsi qu'aux volontaires des services de secours;
- un projet de règlement grand-ducal portant organisation du contrôle médical des volontaires de la division de la protection civile et de la division d'incendie et de sauvetage;
- un projet de règlement grand-ducal fixant les conditions minimales requises en rapport avec le transport de malades en ambulance en dehors du service ambulancier public;
- un projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission au stage, de nomination et de promotion du personnel de l'administration des services de secours;
- un projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution du chapitre 5.– Du congé spécial des volontaires des services de secours de la loi du ... portant création d'une administration des services de secours;
- un projet de règlement grand-ducal portant création et organisation d'un conseil supérieur des services de secours et d'une commission à la formation.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des employés privés, de la Chambre de commerce ainsi que de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture ont été transmis au Conseil d'Etat respectivement par dépêches du ministre aux Relations avec le Parlement des 2 avril 1999, 8 avril 1999, 18 février 2000 et 29 février 2000.

Par sa lettre du 16 septembre 1999, le Président du Conseil d'Etat avait demandé au Premier Ministre, Ministre d'Etat, „si le nouveau Gouvernement entend maintenir le projet dans sa version initiale ou s'il estime y apporter des amendements“.

Par une dépêche du ministre aux Relations avec le Parlement en date du 8 novembre 1999, le Conseil d'Etat a été informé que „le Gouvernement entend maintenir le projet de loi sous rubrique dans sa version actuelle sans y apporter des amendements“.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

D'après l'exposé des motifs, l'objectif principal du projet de loi sous avis est bien

„la création de structures administratives susceptibles de relever les défis de l'évolution de la société dans le domaine des services de secours. Comme il a été souligné dans le cadre de la réforme administrative: „L'Etat devra se doter d'une structure administrative simple et efficace, où il faut éviter la création de nouveaux organismes et l'attribution des mêmes compétences à plusieurs services. Il faudra par contre profiter au maximum de structures existantes et ne pas hésiter à réorganiser ou même à supprimer des institutions désuètes.“

C'est dans cette optique qu'il a été envisagé de regrouper le service national de la protection civile, actuellement déjà une administration autonome et le service d'incendie et de sauvetage du Ministère de l'Intérieur en une seule entité qui portera désormais la dénomination „Administration des Services de Secours“.

Cette nouvelle administration comprendra:

- la division de la protection civile qui reprendra les attributions de l'actuel service national de la protection civile
- la division d'incendie et de sauvetage qui assurera à l'avenir au sein de la nouvelle structure, comme auparavant au sein du Ministère de l'Intérieur, la coordination au niveau national des services communaux d'incendie et de sauvetage
- la division administrative, technique et médicale qui remplira la fonction de back-office et évitera le dédoublement actuel des travaux administratifs.

Une telle organisation a tout d'abord l'avantage d'une part de mettre sous une même direction les deux branches de nos services de secours à savoir d'une part la protection civile et d'autre part l'incendie et le sauvetage. Ceci permet d'assurer une meilleure coordination du système d'organisation des secours.

En outre, en centralisant les domaines de l'administration générale, du personnel, du secrétariat, de la comptabilité, du budget, du service technique, du service médical, de la formation, de la planification d'urgence et du central des secours d'urgence 112 au sein d'une division administrative, on devrait réussir à accroître l'efficacité et permettre aux deux branches opérationnelles à se concentrer sur les missions leur imparties“.

Le Conseil d'Etat, tout en approuvant la démarche des auteurs du projet de loi, doit cependant regretter que ceux-ci n'aient pas eu finalement le courage de mettre en oeuvre les synergies nécessaires à la réalisation de l'objectif ci-dessus. En effet, la lecture attentive à la fois de l'organigramme de la future administration joint en annexe à l'exposé des motifs et du texte même du projet fait ressortir, au contraire, que ces mêmes auteurs se sont contentés de faire l'inventaire de la situation actuelle en matière de services de secours et d'incendie, d'une part, et n'ont pas affronté, d'autre part, les problèmes qui se posent à ces services dus surtout au caractère bénévole des fonctions assumées par une grande partie de leurs agents. Une telle démarche aurait eu pour le moins l'avantage de faire disparaître l'ambiguïté actuelle des relations ou rapports entre ces services en arrêtant des règles précises d'organisation et de fonctionnement de la nouvelle administration, règles applicables à tous les services de secours et d'incendie, partant à leurs agents, qu'ils soient professionnels ou volontaires, et de préciser leurs attributions ou missions spécifiques respectives. Cette tâche incombera finalement après coup à un audit externe.

Aussi semble-t-il utile, voire indiqué, d'après le Conseil d'Etat, de rappeler brièvement l'évolution historique des services de secours concernés, en l'occurrence la protection civile, d'une part, et les services communaux d'incendie et de sauvetage, d'autre part.

\*

La protection civile trouve son origine dans la loi du 22 août 1936. Devant l'imminence d'un conflit armé, le Gouvernement ordonna par le règlement grand-ducal du 27 septembre 1938 des mesures de protection pour la population dont, entre autres, l'obscurcissement des bâtiments publics et privés en cas d'alerte aérienne et l'aménagement des sous-sols en abris.

Fin des années cinquante, un organisme national était institué pour protéger la population non seulement contre les effets d'une éventuelle guerre, mais encore contre les risques découlant de la vie moderne: accidents de la circulation, transports de matières dangereuses, pollutions, etc.

Toutefois, l'objectif militaire principal diminue continuellement avec la disparition progressive de la guerre froide. Aussi les attributions spécifiques de la protection civile sont-elles, depuis la loi du 18 septembre 1976, de protéger et de secourir la population ainsi que de sauvegarder les biens lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres imputables ou non à un conflit armé international. Ainsi, à côté des aléas d'un conflit armé, les temps modernes ont engendré une multiplication et une diversification des risques pour la santé et la sécurité de la population, dont la protection civile aura pour mission non seulement de réduire les conséquences, mais encore de prévenir.

Toutefois, le Conseil d'Etat estime que les événements du 11 septembre 2001 auront sans aucun doute une importance non négligeable sur les futures activités de la protection civile dans la mesure où ils ne créeront pas de nouvelles attributions en matière de lutte antiterroriste à charge de celle-ci, mais vont renforcer le caractère militaire de ses missions originaires tombées en désuétude à la suite de la disparition de la guerre froide et du nouvel équilibre de l'ordre mondial international.

\*

L'origine des services communaux d'incendie et de sauvetage remonte à l'année 1883 à partir de laquelle les corps de sapeurs-pompiers volontaires se sont regroupés au sein de la Fédération nationale des corps de sapeurs-pompiers du Grand-Duché de Luxembourg, association sans but lucratif. La lutte contre l'incendie et le maintien de l'ordre incombent depuis l'époque révolutionnaire aux communes. En effet, d'après le décret du 16 au 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire,

„les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps communaux sont:

(...)

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

(...)

5° Le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et épizooties, en provoquant aussi, dans ces derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district;“.

Ainsi, la loi modifiée du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts avait chargé entre autres le collègue des bourgmestre et échevins

„(...)

11° De prendre ou de provoquer notamment toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou éteindre les incendies; pour procurer à la commune les pompes et les autres instruments et ustensils nécessaires;“.

La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 maintient cette mission dans la mesure où „chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires“ (art. 100). L'organisation générale, la composition, le fonctionnement et la mission des services communaux d'incendie et de sauvetage sont fixés par le règlement grand-ducal du 7 mai 1992. Les services communaux fonctionnent ou assument leurs missions indépendamment des structures nationales et régionales des secours d'urgence de la protection civile.

Lors des discussions parlementaires relatives à la loi communale modifiée de 1988, les rapports entre les structures existantes de la protection civile et les futurs services communaux d'incendie et de sauvetage ont été à l'ordre du jour de la Commission des Affaires communales et de l'Aménagement du Territoire de la Chambre des députés. Celle-ci, dans le cadre des amendements au texte gouvernemental, avait remarqué, quant aux articles 100 (99) et 101 (100):

„En lisant le texte proposé par le Gouvernement à l'article 106 de son projet, comme à la lecture de l'art. 48, [11.] de la loi de 1843, on pourrait croire qu'il n'y ait de service de lutte contre l'incendie que les corps créés dans le cadre des communes. Il n'en est en plus ainsi depuis l'extension des services de la Protection civile, créée originellement en vue de la protection contre les dangers et catastrophes résultant d'un conflit armé, à la lutte contre les catastrophes en général, extension réalisée par les arrêtés grand-ducaux des 11 mars et 14 juillet 1961 et consacrée par la

loi du 18 novembre 1976. Par contre, nous manquons toujours d'une loi organique sur la lutte contre les incendies, coiffant les services communaux, et surtout d'une coordination, au niveau des textes, entre la Protection civile et les services de lutte contre l'incendie.

S'il n'a pas été possible de réaliser cette coordination dans le cadre de la présente loi, la Commission, dans le texte proposé par elle, a du moins voulu attirer l'attention du lecteur sur ce dualisme des institutions et sur la nécessité de procéder à leur coordination. Elle se prononce en conséquence pour le maintien des textes adoptés en première lecture.“ (*Doc. parl. No 2575<sup>o</sup>, sess. ord. 1987-1988*)

Le Conseil d'Etat avait observé dans son avis du 24 janvier 1984 relatif à la loi communale quant à l'article 106 du projet que

„L'obligation formelle pour chaque commune de créer ou de maintenir un service d'incendie exclut-elle la possibilité de former un syndicat, c'est-à-dire le groupement de plusieurs communes en vue d'assurer en commun le service d'incendie?

Le texte reste muet à ce sujet.

De l'avis du Conseil d'Etat il est cependant indispensable d'approfondir cette question dans l'intérêt primordial de la sécurité des citoyens, mais également dans l'intérêt des finances communales vu le coût appréciable du matériel technique et roulant, ainsi que de son entretien“. (*Doc. parl. No 2675<sup>2</sup>, sess. ord. 1983-1984*)

L'association des villes et communes luxembourgeoises, quant à elle, avait fini par remarquer quant à la teneur de l'article 106 du projet de loi que

„Cet article concerne le service communal d'incendie. Nous avons appris que la Fédération Nationale des Corps de Sapeurs-Pompiers n'est pas contente du texte proposé.

Il pourrait être modifié comme suit:

*Sans préjudice aux dispositions du deuxième alinéa du présent article, chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage disposant des locaux et du matériel nécessaires et assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaire ou professionnel.*

En ce qui concerne la deuxième phrase, il semble qu'il y ait un malentendu.

Point n'est besoin de prévoir qu'en cas de sinistre d'une ampleur dépassant les moyens de secours du corps communal, la commune est autorisée à adresser une demande de secours à une autre Commune, ceci se faisant en pratique sans aucune difficulté. Maints incendies sont éteints par le concours qu'apportent au corps local les corps des Communes avoisinantes et même le corps professionnel de la capitale.

Ce que le Ministre de l'Intérieur semble viser par la deuxième phrase, c'est la collaboration intercommunale concertée avant que ne se produise un sinistre ou n'éclate un incendie. De l'avis de notre Association, il y a donc lieu de maintenir la deuxième phrase de l'article 106 du projet“. (*Doc. parl. No 2675<sup>1</sup>, sess. ord. 1983-1984*)

\*

Aussi le Conseil d'Etat, vu les observations et autres remarques ci-avant, doit-il regretter le silence des auteurs du projet concernant les problèmes liés au volontariat ou bénévolat. Ce silence est d'autant plus regrettable qu'à défaut d'une discussion approfondie y relative, la mise en place de synergies efficaces susceptibles de remédier à ces problèmes s'avère impossible, voire illusoire. Le recrutement des agents volontaires en nombre suffisant s'avérant de plus en plus difficile, le projet de loi sous avis aurait dû envisager des solutions sur le plan purement local ou communal, intercommunal et même transfrontalier, sinon évoquer l'hypothèse extrême d'une intégration véritable de l'ensemble des services de secours et d'incendie sous une seule et même direction.

L'efficacité des services de secours et d'incendie est intimement liée à la disponibilité de leurs agents volontaires qui exercent par ailleurs une profession. Les agents des services de secours et d'incendie ont, il est vrai, de plus en plus de difficulté à se „libérer“ pour partir en intervention, pour se former ou s'entraîner. De même si, hier, les agents vivaient et travaillaient dans la ville ou le village mêmes qui les avaient vus grandir, aujourd'hui les espaces ont tendance à dilater. Ainsi cette disponibilité va-t-elle forcément en diminuant depuis des années. D'autre part, même les femmes qui sont nombreuses à

rallier les services de secours, ont une occupation professionnelle à plein temps, sinon à temps partiel. Quant aux hommes, le travail par roulement ou faire les trois-huit sont également en nette régression.

De même, il faut constater que jusqu'à un passé récent, nombreux étaient les volontaires à être occupés par les communes et les administrations publiques. Dans ce contexte, il faut admettre également une tendance à la baisse, notamment pour des raisons de service.

Quoi qu'il en soit, plusieurs solutions auraient dû être envisagées par les auteurs du projet selon le Conseil d'Etat pour remédier aux effets négatifs ci-dessus aux fins de garantir la permanence et l'efficacité des services de secours et d'incendie. Ainsi, sur le plan purement local ou communal, à l'instar des pays voisins, un encadrement par des professionnels des volontaires des services communaux d'incendie et de sauvetage s'impose. Cet encadrement est le garant de l'efficacité et de la promptitude de leurs interventions et opérations. De même, ne faut-il pas envisager, au sein même de nos communes, le regroupement ou la fusion des divers corps locaux aux fins de garantir à l'avenir cette efficacité et cette promptitude tout en tenant compte de leurs situations financières respectives?

Le Conseil d'Etat, dans son avis relatif à la loi communale de 1988, avait d'ailleurs également suggéré d'exploiter la voie intercommunale en l'espèce susceptible d'importantes économies financières. Cette solution intercommunale devrait cependant cadrer avec une réorganisation territoriale de la protection civile (base nationale, bases régionales et centres de secours) qui servirait de support logistique, technique et administratif aux services de secours communaux et intercommunaux. L'évolution permanente des risques et du matériel plaident en faveur de telles synergies.

Ne faudrait-il pas aller jusqu'à imaginer des solutions transfrontières à l'instar des communes de Mompach et Trier-Land réunissant sur un seul site de support tout leur matériel et leurs locaux d'instruction?

Enfin, le Conseil d'Etat estime que les services communaux d'incendie et de sauvetage devraient figurer à l'ordre du jour des discussions relatives à une nouvelle répartition des tâches ou autres missions obligatoires incombant soit à l'Etat, soit aux communes. Lors de cette fixation, la mission des services d'incendie et de sauvetage pourrait être confiée à l'Etat qui en assumerait l'organisation et le fonctionnement par le biais de la future administration des services de secours. Cette dernière devrait par la suite localiser et organiser en conséquence sa base nationale, ses bases régionales et ses centres de secours. Cette attribution nouvelle n'entraînerait pas automatiquement la disparition des corps locaux et communaux qui continueraient à exister, mais dont il faudrait cependant arrêter pour l'avenir les rapports avec les autorités communales concernées et leurs missions spécifiques à assumer sur le plan purement local ou communal.

Si, pour une raison ou une autre, l'intégration aux unités de la future administration s'avère difficile, sinon impossible, il faudra cependant préciser au cours des discussions relatives aux nouvelles fixations et répartitions des tâches obligatoires les responsabilités respectives à assumer lors de grands spectacles, voire de manifestations sportives internationales, tels que concerts de musique ou matches de football. En effet, la majorité, sinon la totalité des communes ne sont pas à même d'assumer les obligations prévues par l'article 3, 3° du décret du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire pour ne pas y être préparées, ni correctement outillées. De même il y a lieu de renvoyer encore dans ce contexte à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police qui précise que „Le corps de la Police est institué pour assurer la sécurité intérieure en veillant au maintien de l'ordre public et à l'exécution des lois et règlements“ (art. 1er).

\*

D'après l'exposé des motifs, „les missions des sapeurs-pompiers et des volontaires de la protection civile, l'organisation des services respectifs, aussi bien que les moyens techniques et financiers qui leur sont consacrés ont considérablement évolué“. Et les auteurs de déclarer que

„l'évolution prédécrite fait indubitablement conclure à une formation accrue et à un niveau d'instruction plus élevé des intervenants, offrant par ce biais la garantie de la qualité de leurs interventions. Ainsi le présent projet de loi institue-t-il tant au niveau de la protection civile qu'au niveau du service d'incendie et de sauvetage les différents cours, attestations et brevets qui seront dispensés, voire délivrés“.

En effet, la société a changé et change toujours. Elle s'urbanise, de nouveaux risques apparaissent, chimiques, technologiques ... qui demandent des compétences particulières, de nouvelles formations.

Même la notion de l'urgence se transforme: on exige de plus en plus une réponse rapide pour des interventions bénignes qui, hier encore, n'auraient pas suscité un appel à l'aide. Si de nouvelles missions apparaissent, les missions traditionnelles, éteindre un incendie par exemple, ne disparaissent pas pour autant. Cette diversité de l'urgence s'accompagne nécessairement d'une augmentation du volume des sorties. Ainsi, il faut pouvoir répondre à ces demandes ou appels dans un délai extrêmement court, mobiliser des hommes et des moyens appropriés sur l'ensemble du territoire communal ou même national.

Les volontaires des services de secours et notamment les sapeurs-pompiers doivent faire face à de nouveaux risques, prévoir ce qui n'arrivera peut-être jamais, précisément pour que cela ne se produise pas. Ils doivent faire face à de nouvelles formes d'urgence liées à ce qu'on appelle dans les journaux „la fracture sociale“, à une forme d'urgence que l'on pourrait bien appeler sociale. Hier „soldats du feu“, certains sociologues les définissent aujourd'hui comme les „techniciens du risque“. Ce glissement sémantique illustre bien les mutations profondes de la profession: le feu, intervention traditionnelle, représente aujourd'hui la fréquence la plus faible.

Le terrain que les services de secours doivent domestiquer, il est vrai, ne cesse d'évoluer: de nouveaux modes de transport, de nouvelles industries, des équipements de plus en plus grands et complexes, accueillant toujours plus de monde, de nouveaux produits chimiques ou toxiques en circulation et surtout une urbanisation générale de la société. L'environnement des services de secours s'est transformé en profondeur depuis des décennies. Hier, le métier de pompier par exemple s'apprenait sur le tas, il fallait „manger de la fumée“, c'est par l'expérience que l'on apprenait les gestes, les ordres, les outils. Désormais une formation initiale, voire continue est indiquée et nécessaire pour l'ensemble des volontaires des services de secours. Ils font partie d'une équipe, d'une unité ou d'un corps, ils occupent des places précises dans l'engin même comme sur les sinistres. C'est en cela que toute organisation passe de la bonne volonté à la compétence.

Aujourd'hui les volontaires et les sapeurs-pompiers notamment sont davantage formés que par le passé, plus rigoureux, plus exigeants, chassée l'image traditionnelle que l'on se faisait d'eux, non compatible avec celle du technicien du risque qu'ils veulent désormais se donner. Cette métamorphose n'est cependant pas sans risque. En effet, il semble important dans ce contexte de souligner, de relever et de mieux distinguer la dimension associative et la dimension opérationnelle de l'activité, la dimension conviviale et la dimension technique pour imposer les agents des services de secours et d'incendie comme conseillers, voire comme experts. Cette distinction n'est pourtant pas simple, tant les deux dimensions se trouvent entremêlées, imbriquées dans la pratique. Si la mutation semble nécessaire et indispensable, elle ne saurait et ne pourrait cependant du passé faire table rase, et oublier le caractère associatif, social et même culturel des services, des unités et des corps qui les ancrent dans le territoire local, communal et parfois national. Ces services ont tous une histoire qui ne peut être dissociée de celle des gens et de leurs villes ou villages. Aussi le passage projeté du soldat du feu au technicien du risque, fait de compétence et d'efficacité, doit-il inventer de nouveaux rapports avec les agents mêmes ayant, voire n'ayant pas ou que partiellement réussi la formation appropriée en leur réservant des tâches ou autres postes conformes à leur aptitude au sein des services, unités ou corps, d'une part, et avec la population, d'autre part.

Le Conseil d'Etat se doit d'insister sur l'importance de ce lien convivial ou aspect social propre aux services de secours. C'est ce lien, en effet, qui oblige à occuper les volontaires, en cas d'échec ou de réussite partielle, à d'autres tâches au sein de leur unité ou corps, au lieu de les renvoyer purement et simplement. Cet objectif serait largement garanti selon le Conseil d'Etat par une instruction ou formation uniforme des volontaires des services de secours et d'incendie. Cette instruction aidera à nouer et à développer des liens professionnels et humains indispensables lors des opérations et des interventions. Elle assurera en outre une plus grande disponibilité des agents mêmes en facilitant leur intégration dans les diverses unités ou corps des services de secours et d'incendie.

Malgré ces avantages et bien que les volontaires se trouvent confrontés aux mêmes risques lors de leurs interventions, tel ne semble pas être le cas dans le système actuel dans la mesure où cette formation se fait séparément pour ces volontaires selon qu'ils sont membres des services de secours de la protection civile ou des services communaux d'incendie et de sauvetage. Ces instructions ont lieu à l'école des sapeurs-pompiers à Feulen, d'une part, et à l'école nationale de la protection civile à Schimpach, d'autre part. Qu'en est-il de l'objectif du présent projet de loi et surtout de la réforme administrative préconisée par les auteurs en l'espèce déclarant entre autres que

„L'Etat devra se doter d'une structure administrative simple et efficace, où il faut éviter la création de nouveaux organismes et l'attribution des mêmes compétences à plusieurs services. Il

faudra par contre profiter au maximum de structures existantes et ne pas hésiter à réorganiser ou même à supprimer des institutions désuètes.“?

Ladite formation ne sera pas, selon le Conseil d'Etat, le privilège de la seule administration des services de secours, bien que celle-ci soit chargée de son organisation et de son fonctionnement.

Pour finir, le Conseil d'Etat se demande s'il est indiqué, voire opportun de fixer des indemnités devant revenir aux instructeurs ou autres personnes en charge de la formation des volontaires dans la mesure où ces derniers s'engagent à titre bénévole et lors d'interventions ou d'opérations parfois au risque de leur vie sinon de leur santé. Il trouverait donc normal que ces instructeurs aient droit au seul remboursement des frais personnels éventuellement avancés en l'espèce et ceci par respect de l'engagement bénévole des volontaires au service de leurs concitoyens.

\*

Pour disposer d'unités et de services performants, il faut bien passer et réussir certains examens, mais il est aussi nécessaire d'avoir un corps physique conforme, de satisfaire à certains tests contrôlant le bien-être physique ou l'état de santé des agents volontaires et professionnels. La surveillance médicale périodique obligatoire a pour but de constater si l'agent satisfait ou satisfait encore aux impératifs des services de secours.

Aussi le sport occupe-t-il une place importante non seulement chez les professionnels, mais encore chez les volontaires. Il constitue parfois l'un des attraits de certains services: être actif, être en forme. Ainsi, différents challenges et autres manifestations sportives sont régulièrement organisés ces dernières années.

\*

L'un des objectifs principaux du projet de loi sous avis constitue la prévention de l'incendie. La loi modifiée du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts chargeait le collège des bourgmestre et échevins entre autres „de prendre et de provoquer notamment toutes mesures nécessaires pour prévenir ou éteindre les incendies“ (art. 48, 11°). La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour sa part parle „des mesures prévues en matière de prévention et de lutte contre l'incendie“.

Les auteurs du projet relèvent que l'idée de la prévention n'est pas nouvelle et de continuer:

„et s'il n'y a pas eu dans le passé une réglementation nationale homogène en la matière, l'une ou l'autre commune a adopté des règles permettant d'imposer aux constructeurs des contraintes propres à limiter le danger d'incendie ou d'en faciliter le combat.

Il s'agit à présent, à une époque où le risque d'incendie s'est déporté des chaumières et des constructions en bois vers des structures complexes aux matériaux modernes, de parfaire la législation sur les services d'incendie et de sauvetage d'un volet préventif devant offrir un maximum de garanties pour éviter les sinistres et en limiter les conséquences par des mesures constructives appropriées.

Légiférer en une matière en pleine évolution comme l'est le secteur du bâtiment avec ses matériaux se modernisant rapidement et ses structures de plus en plus complexes impose le choix d'une structure légale souple qui doit permettre aux textes de suivre sur le pas l'évolution ou même d'avoir l'ambition de la précéder et de la guider.

Voilà pourquoi le Gouvernement propose de légaliser le principe de la réglementation de la construction eu égard à la sécurité contre l'incendie par le biais du présent projet de loi qui par ailleurs habilite le Grand-Duc à réglementer le détail des mesures de protection et de contrôle à mettre en oeuvre.“

Aujourd'hui, on ne demande plus simplement d'éteindre l'incendie, mais de le prévoir pour mieux le contenir et le maîtriser, pour l'éteindre avant qu'il ne s'allume. C'est aussi, et peut-être surtout, sur cette capacité à anticiper les événements, à penser le feu, ou tout autre sinistre d'envergure, avant qu'ils n'existent, que seront probablement jugés à l'avenir les services de secours et notamment les sapeurs-pompiers. Toutefois, le travail ne s'arrête pas à cette seule prévision des risques: lorsqu'ils sont prévisibles, il faut les prévenir et la meilleure façon de les prévenir, c'est d'introduire „des amis sûrs“ dans les lieux qui seront des soutiens importants lors de l'intervention tout en veillant à ce que le sinistre ne se

produise pas. Il s'agit du domaine de la prévention alors que la prévision construit des scénarios, des plans d'intervention au cas où le sinistre se produirait malgré tout.

Il s'agit de plier la ville ou les agglomérations à l'impératif de sécurité. Dans ce contexte le but de la prévention, c'est d'éviter avant tout la naissance de l'incendie – et dès qu'il a pris – c'est d'éviter son développement, sa propagation. On essaiera de limiter le feu à un local, de tenter de l'isoler, de le cantonner pour pouvoir mieux l'attaquer. Il s'agit donc d'établir des règles capables d'en limiter les effets négatifs. Aussi faut-il redessiner une ville, un village ou une agglomération plus sûre: des textes, des règlements, des projections de scénarios, voilà le risque d'incendie traduit dans les termes du droit, de la science et de la technologie. Il faudra cependant parvenir à retraduire ces règles, ces normes dans la ville même, dans chaque habitation qui, dans ses structures mêmes, prennent en compte le risque et organisent les moyens d'y remédier.

Ces textes ou règles nous diront, il est vrai, ce que la ville ou les agglomérations doivent être, ils constituent des références. Toutefois, plier la ville à l'impératif de sécurité n'est-ce pas un travail de Sisyphe dans la mesure où la réalité est plus complexe: les intérêts des uns et des autres, la loi qu'ils voudraient voir appliquer, peuvent être contradictoires. Les règlements et la ville n'ont pas la même inertie, ceux-ci peuvent déjà être caducs alors que l'immeuble construit sous leur règne est encore debout. Les villes sont un mélange de villes d'hier et d'aujourd'hui. Les sapeurs-pompiers ne parviendront jamais à reconstruire en permanence une ville conforme aux nouvelles règles: il est même permis de se demander si cette domination du critère unique de la sécurité serait souhaitable en matière d'urbanisation et quelle forme elle finirait par créer.

La démarche retenue par les auteurs, il est vrai, présente un double avantage dans la mesure où elle impose des règles générales et uniformes pour l'ensemble du pays, d'une part, et elle saura s'adapter rapidement à l'évolution permanente du secteur concerné, d'autre part.

Le Conseil d'Etat doit cependant y marquer son désaccord puisque lesdites mesures de prévention font partie des pouvoirs de police administrative générale dont certains textes généraux investissent certaines autorités administratives et notamment les autorités communales. Les principales de ces dispositions sont: l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, les articles 1er et 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, la loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique et, enfin, l'article 29 de la loi communale.

Toutes ces dispositions et plus particulièrement l'article 29 de la loi communale confient au conseil communal le pouvoir de faire, dans le cadre territorial de sa commune, des règlements ou ordonnances de police restreignant souvent de manière sensible les libertés des administrés. Et le même article de préciser que „ces règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale“.

Dans ces conditions, une habilitation du Grand-Duc est-elle en somme nécessaire, voire même possible en présence de ces dispositions générales? Le Conseil d'Etat estime que non, les dispositions précitées ayant conféré expressément ce pouvoir aux conseils communaux. Il en serait d'ailleurs de même en l'absence de textes traitant du domaine concerné, donc qui ne se prononceraient pas sur les mesures de prévention à fixer éventuellement. En effet, le Grand-Duc ne peut pas, en se prévalant de son pouvoir réglementaire, édicter des prescriptions sur des matières au sujet desquelles le législateur ne s'est pas prononcé au préalable.

Aussi, pour garantir l'uniformité et la généralité des mesures préventives pour l'ensemble du pays, suffit-il que l'autorité de tutelle établisse un règlement-type y relatif, à l'instar du règlement-type sur les bâtisses, dont elle recommande l'adoption par les conseils communaux dans le cadre d'une circulaire ministérielle.

La fixation de telles mesures de prévention se trouve encore, il est vrai, être compliquée dans la mesure où elles sont susceptibles d'affecter du moins indirectement tant la liberté de commerce que la sécurité publique. Or, la liberté de commerce fait, en vertu de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, partie des matières réservées à la loi. Et les auteurs du projet de loi eux-mêmes de citer la loi du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles et la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Le Conseil d'Etat voudrait y ajouter à titre d'exemple la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, voire la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie en ce qui concerne les installations de combustion alimentées en gaz (chauffage). Il existe certainement d'autres dispositions légales générales auxquelles il peut être référé en l'espèce. Le

Conseil d'Etat voudrait observer que tous ces textes ont en commun d'arrêter les principes et les modalités substantielles de la matière réservée, le pouvoir réglementaire étant habilité à en assurer les mesures d'exécution complémentaires. En effet, il n'est pas nécessaire que la loi se charge de la réglementation intégrale et dans les moindres détails du domaine déterminé.

Le même article prévoit encore qu'il y a lieu de „définir les compétences y afférentes de la division d'incendie et de sauvetage“. Le Conseil d'Etat doit encore émettre des réserves quant aux compétences à attribuer en l'espèce à la division d'incendie et de sauvetage de l'administration des services de secours en présence d'autres autorités et organes compétents et d'autres dispositions légales et réglementaires en vigueur. Cette compétence sera-t-elle obligatoire chaque fois qu'il y va de la sécurité ou de la prévention ou, au contraire, s'agit-il d'une mission purement consultative?

Le Conseil d'Etat se borne à renvoyer dans ce contexte à une jurisprudence constante concernant l'avis du médecin-inspecteur à émettre en matière de règlement de police communale quant aux considérations intéressant la salubrité et l'hygiène publiques. L'absence de l'avis du médecin-inspecteur entraîne la nullité du règlement de police communale intervenu et non celle de ses seules dispositions sanitaires et hygiéniques.

Enfin, qu'en est-il de la réforme administrative en l'espèce, réforme qui se proposait de simplifier les procédures d'instruction, voire d'en réduire sensiblement la durée? Les dispositions sous avis, au contraire, ne favorisent-elles pas un bureaucratisme excessif?

\*

Le projet de loi sous avis dispose encore que „Les mesures de prévention doivent s'appliquer aux constructions à ériger comme aux bâtisses existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ou des règlements visés à l'article qui précède“ (art. 11). Le Conseil d'Etat se demande s'il est opportun d'outrepasser le principe la non-rétroactivité de la loi qui ne dispose, il est vrai, que pour l'avenir, ne fût-ce que pour des raisons pratiques et autres problèmes y afférents. En effet, les communes sont-elles vraiment outillées pour contrôler efficacement l'application et le respect de ces prescriptions? Ce contrôle est-il matériellement réalisable et dans quelles conditions? Enfin, la mise en oeuvre de ces mesures préventives pouvant se révéler assez substantielle selon les catégories de bâtisses et selon leur âge et leur état, qui doit en supporter finalement le coût? Le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet sous avis ne se sont pas rendu compte de l'ampleur de l'entreprise projetée.

\*

Comme par ailleurs les dispositions du présent projet de loi sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose que de tels projets de loi sont obligatoirement accompagnés d'une fiche financière, avisée par le ministre du Budget.

\*

Le Conseil d'Etat n'a pas procédé à l'examen des projets de règlement grand-ducal joints en annexe du projet de loi sous avis. Il estime, en effet, que ces règlements doivent être réexaminés, voire modifiés ou complétés à la lumière de l'ensemble des observations et autres développements du présent avis. Sous la réserve expresse de ces mêmes observations et des commentaires qu'il formulera lors de l'examen des articles, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le projet de loi dont le texte donne lieu aux considérations ci-après.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Le Conseil d'Etat, par référence aux textes concernant d'autres administrations publiques de l'Etat, propose de modifier l'intitulé qui se lira comme suit:

„*Projet de loi portant création de l'administration des services de secours.*“

En effet, le libellé tient également compte de son caractère à la fois unique et spécifique.

Le Conseil d'Etat a constaté que les trois premiers articles du projet de loi sous avis ne sont pas regroupés dans un chapitre spécifique à l'instar de tous les autres articles. Aussi propose-t-il de créer un nouveau chapitre 1er avec l'intitulé „Objet“. Les autres chapitres seront en conséquence décalés d'une unité.

### **Chapitre 1er – Objet**

#### *Article 1er*

Le Conseil d'Etat, outre certaines modifications d'ordre purement rédactionnel, propose un réagencement des articles 1er et 2 pour des raisons de clarté et de compréhension. Ainsi, l'article premier arrête la création de l'administration des services de secours tout en définissant ses principales missions ou attributions. L'article 2 se bornera à en énumérer les différentes divisions ou services.

Le texte sous avis reprend en partie celui de l'article 1er de la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile.

D'après le Robert, le terme calamiteux désigne tout ce qui a le caractère de la calamité qui est synonyme de catastrophe, désastre, fléau, famine, guerre, etc. Le Conseil d'Etat remarque que l'énumération proposée par les auteurs ne fait pas état des inondations. De même, l'on applique des moyens appropriés, mais l'on n'est pas chargé de leur mise en oeuvre. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat propose de libeller l'article comme suit:

„**Art. 1er.** Il est créé une administration des services de secours chargée

- de la mise en oeuvre des mesures destinées à protéger et à secourir les personnes en danger et à sauvegarder les biens lors d'événements calamiteux;
- de l'organisation des secours en cas de maladie et d'accident de personnes et de leur transport vers les structures hospitalières.“

#### *Article 2*

En tenant compte des considérations ci-dessus, cet article se lira comme suit:

„**Art. 2.** L'administration des services de secours comprend:

- la division de la protection civile;
- la division d'incendie et de sauvetage;
- la division administrative, technique et médicale.“

#### *Article 3*

Le Conseil d'Etat estime que cet article est sujet à modification dans la mesure où le ministre de l'Intérieur n'a pas à intervenir au sein des autres départements ministériels auxquels il ne peut par ailleurs pas donner d'instructions en l'espèce, mais il n'assume qu'une mission de coordination respectueuse des compétences organiques en présence. Il en est de même, dans l'état actuel de la législation, des services communaux d'incendie et de sauvetage.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer les alinéas 2 et 3 de l'article, ces dispositions allant de soi eu égard à l'ensemble du texte soumis à son avis.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives à l'article 50 du projet de loi pour proposer un alinéa 2 qui précise le rôle du directeur dans le cadre de la nouvelle administration, notamment en ce qui concerne son pouvoir disciplinaire.

L'article aura donc la teneur suivante:

„**Art. 3.** L'administration des services de secours est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur qui a pour mission de coordonner la mise en oeuvre des mesures et moyens prévus à

l'article 1er de la présente loi au niveau tant des départements ministériels et des organismes publics concernés que des services communaux d'incendie et de sauvetage.

La gestion en est confiée à un directeur qui en est le chef hiérarchique et qui a sous ses ordres le personnel de l'administration."

## **Chapitre 2 – La division de la protection civile**

### *Article 4*

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de reprendre le libellé de l'article 1er proposé, voire partiellement celui de l'article 1er de la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile. Vu l'existence des services communaux d'incendie et de sauvetage, cette mission concerne le niveau national. D'autre part, le terme „provoque“ semble impropre au Conseil d'Etat dans la mesure où la protection civile est précisément en charge de ces mesures et moyens.

Enfin, le Conseil d'Etat propose d'inclure dans le texte de l'article 4 les dispositions de l'article 5 relatives à la base nationale, les bases régionales et les centres de secours. En effet, ces installations sont indispensables pour permettre à la protection civile d'assumer correctement cette mission.

L'article 4 aura donc le libellé suivant:

„**Art. 4.** La division de la protection civile est chargée au niveau national de la mise en oeuvre des mesures nécessaires en vue de protéger et de secourir les personnes et de sauvegarder les biens lors d'événements calamiteux et de l'application des moyens y relatifs.

Aux fins d'assumer ces missions, la protection civile dispose d'une base nationale, de bases régionales et de centres de secours dont l'organisation et le fonctionnement techniques sont déterminés par règlement grand-ducal.“

### *Article 5*

Cet article comprend plusieurs ordres d'idées qu'il importe de réagencer selon le Conseil d'Etat. Il s'agit de la création d'unités de secours au sein de la protection civile et de l'implantation des bases nationale et régionales, d'une part, et de la formation des agents desdites unités de secours et des personnes chargées des missions d'instruction, d'autre part. Le Conseil d'Etat estime que pour des raisons de clarté, les dispositions relatives à la formation seraient à intégrer dans le texte de l'article 6 du projet de loi sous avis.

L'article 5 tel que proposé par le Conseil d'Etat ne traitera que des unités de secours existantes ou à créer, l'implantation des bases nationale et régionales ayant été reprise par l'article 4 nouvelle version.

D'après l'article sous avis, des unités de secours nouvelles peuvent être créées au sein de la protection civile par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat, en se référant aux articles 35 et 99 de la Constitution, doit s'opposer formellement à une telle disposition. En effet, il y a lieu d'admettre que ces unités comprennent entre autres des fonctions salariées par l'Etat, d'une part, et que, d'autre part, leur création entraîne des charges grevant nécessairement le budget de l'Etat pour plus d'un exercice. Or, l'une et l'autre hypothèse nécessite une disposition législative expresse et spéciale.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il que la loi elle-même doit faire état des unités de secours à créer quitte à ce que leurs missions ou attributions spécifiques, leur organisation, leur composition et leur fonctionnement soient précisés par règlement grand-ducal.

Le commentaire des articles n'indique pas de quelles unités il s'agit en l'occurrence. Aussi le Conseil d'Etat, en se référant au règlement grand-ducal du 20 juin 1980 portant création d'unités de secours de la protection civile, propose-t-il de libeller l'article comme suit:

„**Art. 5.** La division de la protection civile comprend les unités suivantes:

- la brigade des secouristes, ambulanciers et sauveteurs;
- le groupe d'alerte;
- le groupe d'hommes-grenouilles;
- le groupe de protection radiologique;
- le groupe de lutte contre les pollutions par produits chimiques;
- le groupe canin;

– le groupe de support psychologique.

Des règlements grand-ducaux précisent les missions spécifiques, la composition, l'organisation et le fonctionnement des unités de secours ci-dessus.

Un règlement grand-ducal fixe les tenues, insignes et attributs des diverses unités de secours de la protection civile.“

#### *Article 6*

Le Conseil d'Etat recommande de réagencer cet article autour du principe d'une formation à suivre par les agents des services de secours et par les personnes chargées des missions d'instruction prévues à l'article 5.

Cette observation mérite réflexion. Toutefois, le Conseil d'Etat estime que le problème soulevé peut être résolu en recourant à des chargés de cours, qu'ils fassent partie ou non de l'administration des services de secours.

Quant à cet agrément, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la procédure retenue par les auteurs du projet dans la mesure où la notion d'agrément risque de soulever certains problèmes quant au principe de la liberté de commerce et d'industrie, érigé en vertu de l'article 11 (6) de la Constitution en matière réservée à la loi.

Le Conseil d'Etat recommande dès lors de faire abstraction de la forme de l'agrément pour retenir, à l'instar de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, la procédure de nomination des chargés de cours par le ministre.

Il y a dès lors lieu de supprimer à l'alinéa 3 les termes „les conditions d'agrément des personnes autorisées à dispenser ces cours ainsi que“ et de libeller l'article comme suit:

„**Art. 6.** Il est créé des attestations d'initiation, des brevets d'aptitude ainsi que des brevets d'instructeurs dans les différents domaines de protection qui sont délivrés par le ministre de l'Intérieur.

Un règlement grand-ducal détermine les programmes, les modalités d'organisation de la formation afférente et les modalités d'obtention des attestations et brevets visés au présent article. Il fixe en outre les équivalences à établir entre les attestations et brevets ci-dessus avec des diplômes nationaux ou étrangers, respectivement avec des examens de carrière des fonctionnaires de l'Etat ou des fonctionnaires communaux.

La formation afférente est assurée par des chargés de cours nommés par le ministre et qui doivent soit être porteurs d'un grade d'enseignement supérieur correspondant à la matière qu'ils sont chargés d'enseigner, soit posséder des titres appuyés par des publications ou des recherches, soit posséder la qualification professionnelle requise pour les matières qu'ils sont appelés à enseigner. Les chargés de cours peuvent être de nationalité luxembourgeoise ou étrangère. L'arrêté de nomination détermine les attributions du titulaire, conformément aux programmes applicables.

Un règlement grand-ducal peut rendre des cours d'initiation obligatoires pour certaines catégories de personnes.“

#### *Article 7*

Cet article est repris en grande partie de l'article 4 de la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile. Le texte actuel ne fait plus état d'événements calamiteux en temps de paix. Le commentaire des articles n'indique pas de raison à cette modification.

Le Conseil d'Etat estime que, vu les événements du 11 septembre 2001, un réexamen serait indiqué, le cas échéant, dans le but d'y faire figurer également des événements calamiteux en temps de paix.

### **Chapitre 3. – La division d'incendie et de sauvetage**

#### *Article 8*

D'après le commentaire des articles, „les dispositions du présent article remplaceront celles de l'article 102 de la loi communale du 13 décembre 1988“. Cet article précise que „les services communaux d'incendie et de sauvetage sont soumis à l'inspection organisée par le Grand-Duc. Celle-ci comporte le contrôle, sur pièces et sur place, de l'application des dispositions légales et réglementaires et de l'exécution des mesures prévues en matière de prévention et de lutte contre l'incendie“.

Le Conseil d'Etat constate cependant que ledit article de la loi communale ne fait pas partie des dispositions abrogatoires prévues par le projet sous avis. Par ailleurs, il estime que l'article 8 du projet ne reprend pas entièrement les dispositions afférentes de l'article 102 précité en ce qui concerne notamment le contrôle des dispositions légales et réglementaires en vigueur en l'espèce.

L'article sous avis prévoit à l'instar de l'article 5 ci-avant la création de bases nationale et régionales. Le Conseil d'Etat est d'avis que ces bases et autres centres de secours doivent cumuler ces fonctions aux fins d'éviter des doubles emplois et surtout le gaspillage des deniers publics. Ce danger est bien réel dans la mesure où actuellement la formation des agents de la protection civile et celle des services communaux d'incendie et de sauvetage se fait de façon autonome, voire à double voie dans deux établissements indépendants l'un de l'autre (école de Feulen et école nationale de Schimpach). Une synergie, sinon une intégration complète de ces activités s'impose à l'avenir.

Aussi l'article aura-t-il la teneur suivante:

**„Art. 8.** La division d'incendie et de sauvetage de l'administration des services de secours a pour mission d'assurer au niveau national la coordination des services communaux d'incendie et de sauvetage, de conseiller les communes dans l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution ainsi que dans l'organisation et l'équipement de leurs corps de sapeurs-pompiers, de veiller à l'exécution des mesures prévues en matière de prévention et de lutte contre l'incendie et d'assumer l'inspection des services communaux d'incendie et de sauvetage dont l'organisation et le fonctionnement sont précisés par règlement grand-ducal.

Aux fins d'exécuter ces missions, la division d'incendie et de sauvetage dispose d'une base nationale, de bases régionales et de centres de secours dont l'implantation, l'organisation et le fonctionnement techniques sont déterminés par règlement grand-ducal.

Les tenues, insignes et attributs des volontaires des corps de sapeurs-pompiers sont fixés par règlement grand-ducal.“

#### *Article 9*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux articles 5 et 6 du projet de loi sous avis. De même, quant à l'agrément des personnes autorisées à dispenser ces cours de formation, il doit s'opposer formellement au libellé du texte actuel pour les mêmes raisons que celles exposées lors de l'examen de l'article 6 du projet sous avis.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il le libellé suivant:

**„Art. 9.** La formation des membres composant les unités d'intervention des services communaux d'incendie et de sauvetage et des agents visés à l'article 7 de la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail se fait par l'entremise de personnes nommées par le ministre de l'Intérieur.

Il est créé des attestations d'initiation, des brevets de formation et d'aptitude ainsi que des brevets d'instructeurs dans les différents domaines du service d'incendie et de sauvetage qui sont délivrés par le ministre de l'Intérieur.

Un règlement grand-ducal détermine les programmes, les modalités d'organisation de la formation afférente et les modalités d'obtention des attestations et brevets visés au présent article.

Il fixe en outre les équivalences à établir entre les attestations et brevets ci-dessus avec des diplômes nationaux ou étrangers, respectivement avec des examens de carrière des fonctionnaires de l'Etat ou des fonctionnaires communaux.

Un règlement grand-ducal peut rendre des cours d'initiation obligatoires pour certaines catégories de personnes.“

#### *Article 10*

D'après le commentaire des articles, nonobstant les lois communales de 1843 et 1988, „une approche concertée en matière de prévention d'incendie fait défaut“. Aussi les auteurs proposent-ils d'arrêter ces mesures de prévention et de définir les compétences y afférentes de la division d'incendie et de sauvetage par règlement grand-ducal.

A ce sujet, le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis.

Le texte proposé énonce les lois du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles, ainsi que celle du 9 mai 1990 rela-

tive aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, cette dernière ayant été remplacée par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est préférable de remplacer ces deux références par un texte plus général englobant les autres lois applicables en la matière, si la Chambre des députés entend maintenir cette disposition.

Par ailleurs et pour autant que le texte sous avis viserait à attribuer de nouvelles compétences au-delà de celles prévues à l'article 8 par voie de règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat devrait s'y opposer formellement dans la mesure où il appartient à la loi formelle de déterminer les attributions d'une administration.

Aussi le Conseil d'Etat, pour les raisons exposées ci-avant, recommande-t-il de supprimer l'article 10 du projet sous avis. Une circulaire ministérielle est de nature à garantir l'uniformité des dispositions réglementaires afférentes à prendre en l'espèce par les communes. La numérotation des articles suivants s'en trouverait modifiée en conséquence.

Si tel n'était pas l'avis de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat estime que l'article sous avis devrait pour le moins, à l'instar de l'article 4 de la loi du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles, loi d'ailleurs citée par les auteurs mêmes, arrêter les principes et autres modalités substantielles, quitte à réserver les mesures d'exécution à un règlement grand-ducal.

#### *Article 11*

Le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis. Même s'il peut comprendre la volonté des auteurs du projet de voir appliquer les mesures de prévention à arrêter, tant aux constructions à ériger qu'à celles existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi ou des règlements d'exécution, il est néanmoins à se demander quelle est la portée exacte de la disposition notamment quant à la rétroactivité de celle-ci. Il y aurait, le cas échéant, lieu de prévoir sur la base des modalités substantielles arrêtées par la future loi des délais de mise en conformité dans le cadre des règlements grand-ducaux à intervenir.

#### *Article 12*

L'article sous examen, qui vise à déclarer obligatoires des normes et règles techniques en matière de prévention d'incendie par voie de règlement grand-ducal, est de l'avis du Conseil d'Etat superfétatoire au regard des dispositions très générales de l'article 10.

#### *Article 13 (10 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „les fonctions déterminées à l'article 10“ par ceux de „la prévention d'incendie“, le renvoi à l'article 10 pouvant en effet prêter à équivoque.

### **Chapitre 4. – La division administrative, technique et médicale**

#### *Section 1. – Le service administratif*

#### *Article 14 (11 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat, outre certaines modifications purement rédactionnelles, se demande quelle est la signification précise des termes „planification d'urgence“ et „des travailleurs“, faute d'un commentaire y afférent. De même, il estime que le service administratif est également chargé de la formation des agents professionnels des services ou unités de secours et non seulement des volontaires y affectés. Il en est ainsi de la formation des instructeurs et des brevets de formation et d'aptitude ainsi que des brevets d'instructeurs à délivrer par le ministre de l'Intérieur en l'espèce.

L'article se lira comme suit:

**„Art. 11.** La division administrative est responsable de la gestion des ressources humaines et financières de l'administration des services de secours.

A ces fins, elle est chargée de la gestion du central des secours d'urgence, de la planification d'urgence, des relations transfrontalières et interrégionales, des études statistiques et de la documentation.

Elle a en outre pour mission de promouvoir et de coordonner la formation des agents des services de secours et de la population. Elle est assistée dans cette tâche par une commission à la

formation dont la composition, l'organisation et les missions sont définies par règlement grand-ducal."

### *Section 2. – Le service technique*

#### *Article 15 (12 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose une modification d'ordre purement rédactionnel.

L'article aura le libellé suivant:

„**Art. 12.** La division technique est chargée de la gestion, de l'entretien, de la planification et de l'organisation des moyens, des infrastructures et des équipements techniques de l'administration des services de secours.“

### *Section 3. – Le service médical*

#### *Article 16 (13 selon le Conseil d'Etat)*

D'après le commentaire des articles, le but est qu'„à l'avenir il sera veillé à ce que seulement un candidat muni d'un certificat médical d'aptitude à l'activité de sapeur-pompier ou de volontaire de la protection civile ne puisse participer activement aux interventions des services de secours". Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit en l'occurrence d'une erreur matérielle dans la mesure où seuls les agents déclarés médicalement aptes peuvent participer à des interventions.

Il propose de supprimer le dernier alinéa puisque le certificat médical à délivrer couvre à la fois l'entrée et la durée du service à accomplir dans les diverses unités de l'administration des secours.

L'article aura la teneur suivante:

„**Art. 13.** La division médicale de l'administration des services de secours est chargée

- de délivrer un certificat médical d'aptitude à la fonction de sapeur-pompier ou d'agent de la protection civile aux personnes désireuses d'exercer ces fonctions;
- d'assurer une surveillance médicale continue obligatoire des sapeurs-pompiers et des agents de la protection civile.

Un règlement grand-ducal détermine la nature et la périodicité du contrôle médical qui est effectué par la division médicale de l'administration des services de secours.“

#### *Articles 17 et 18 (14 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose d'en faire un seul article comme traitant du service ou des prestations médicales proprement dites. Par référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il y a lieu de préciser que les indemnités sont fixées par règlement grand-ducal.

L'article se lira comme suit:

„**Art. 14.** Le service médical est assuré par des médecins et des assistants techniques médicaux de l'administration des services de secours.

Les médecins et les assistants techniques médicaux ont droit à une indemnité à fixer par règlement grand-ducal et au remboursement des frais de route et de séjour lors de l'accomplissement de leur mission pour autant que le service est presté sur base volontaire.“

## **Chapitre 5. – Du service d'aide médicale urgente**

#### *Articles 19 à 31 (15 à 27 selon le Conseil d'Etat)*

Ces articles reprennent les dispositions de la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations particulières à faire sauf qu'il se demande si lesdites dispositions ont été retenues en concertation avec le ministre de la Santé qui se voit attribuer certaines prérogatives en la matière. De même, le projet sous avis et notamment son article 31 (27 selon le Conseil d'Etat) tiennent-ils compte de l'évolution intervenue depuis 1986 en la matière et en particulier du plan hospitalier arrêté par le règlement grand-ducal du 18 avril 2001 établissant le plan hospitalier national?

En tout cas, le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord à des dispositions n'ayant pas fait l'objet d'une concertation préalable avec le ministre de la Santé.

Enfin, l'article 23 (19 selon le Conseil d'Etat) 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.

### **Chapitre 6. – Du congé spécial des volontaires des services de secours**

*Articles 32 à 41 (28 à 37 selon le Conseil d'Etat)*

Ces articles reprennent les dispositions de la loi du 25 avril 1994 instituant un congé spécial dans l'intérêt des volontaires assurant les services d'incendie, de secours et de sauvetage. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations particulières à formuler tout en approuvant les modifications prévues à la loi de 1994 par les articles 34 et 41 (30 et 37 selon le Conseil d'Etat).

### **Chapitre 7. – Du cadre du personnel**

*Article 42 (38 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous revue énumère les différentes fonctions et les emplois prévus dans les différentes carrières de l'administration.

Au *paragraphe 1er* sous a), le texte réunit sous un même point différents emplois et fonctions; comme il s'agit en l'occurrence de carrières différentes, il y a lieu de distinguer entre la carrière de l'attaché de direction, la carrière du médecin-chef de service et la carrière de l'ingénieur.

Afin de permettre la nomination du directeur parmi les fonctionnaires des différentes carrières supérieures, le Conseil d'Etat proposera par la suite un autre agencement du paragraphe sous examen.

Le bout de phrase „créée à l'article deux de la présente loi“ est superfétatoire et dès lors à supprimer; encore aurait-il fallu d'un point de vue formel écrire: „article 2“

Compte tenu de ces observations, le début de l'article 42 (38 selon le Conseil d'Etat) sera à libeller comme suit:

**„Art. 38.** (1) Le cadre de l'administration des services de secours comprend, en dehors du directeur, les fonctions et emplois ci-après:

- a) dans la carrière supérieure de l'attaché de direction:
  - des conseillers de direction première classe;
  - des conseillers de direction;
  - des conseillers de direction adjoints;
  - des attachés de direction premiers en rang;
  - des attachés de direction.
- b) dans la carrière supérieure du médecin-chef de service:
  - des médecins-chefs de division;
  - des médecins-chefs de service.
- c) dans la carrière supérieure de l'ingénieur:
  - des ingénieurs première classe;
  - des ingénieurs-chefs de division;
  - des ingénieurs principaux;
  - des ingénieurs.“

Suit le texte proposé, les points b) à i) actuels devenant les points d) à k) nouveaux.

Le point f) (point h) selon le Conseil d'Etat) sera à compléter *in fine* par la phrase suivante:

„La promotion aux fonctions supérieures à celles de commis adjoint est subordonnée à la réussite d'un examen de promotion.“

A la phrase finale du point g) (point i) selon le Conseil d'Etat), les termes „de commis adjoint, resp.“ sont à supprimer.

La phrase finale du point i) (point k) selon le Conseil d'Etat), qui devrait d'ailleurs se rapporter à l'ensemble du paragraphe 1er, est superfétatoire de l'avis du Conseil d'Etat, alors que les dispositions

de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations de l'Etat s'appliquent pleinement. Dès lors, la disposition en cause ne peut pas avoir d'effets pour les emplois et fonctions du cadre ouvert. Elle ne peut s'appliquer aux emplois et fonctions du cadre fermé que dans le respect des dispositions de l'article 15bis de la prédite loi qui prévoit que pour les carrières dont l'effectif total est inférieur à 10 unités aucune promotion dans le cadre fermé ne peut se faire avant respectivement 3, 6 et, le cas échéant, 10 années de grade depuis la nomination du fonctionnaire à la dernière fonction du cadre ouvert. Si les auteurs souhaitent maintenir la disposition pour des raisons que le Conseil d'Etat ignore, la disposition en cause sera à libeller comme suit:

„Lorsqu'un emploi d'une fonction du cadre fermé n'est pas occupé, le nombre d'une fonction inférieure en grade dans le cadre fermé de la même carrière peut être temporairement augmenté en conséquence, sans préjudice de l'article 15bis de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations de l'Etat.“

L'alinéa 2 du *paragraphe 2* de l'article sous examen prévoit qu'„un règlement grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat fixe un nombre limite pour le cadre du personnel prévu au *paragraphe (1)* ci-dessus“. Cette disposition est contraire à l'article 35, alinéa 2 de la Constitution qui réserve à la loi formelle la création d'une fonction salariée par l'Etat. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement à la disposition en question.

*Article 43 (39 selon le Conseil d'Etat)*

Le *paragraphe 3* est surabondant et est à supprimer.

Le *paragraphe 4* (3 selon le Conseil d'Etat) prévoit la possibilité de déroger par voie de règlement grand-ducal au régime de droit commun de la fonction publique. Le Conseil d'Etat est d'accord à fixer des conditions particulières en raison des servitudes spécifiques du service par voie de règlement grand-ducal dans la mesure où ce règlement est conforme aux dispositions des articles 2 et 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Toutefois, il ne saurait se rallier au bout de phrase prévoyant que le cadre du personnel de l'administration des services de secours fait l'objet de ce règlement grand-ducal, alors que ledit cadre fait l'objet de l'article 42 (38 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi sous revue. Par contre, il y a lieu de l'avis du Conseil d'Etat de compléter le *paragraphe* par des dispositions prévoyant la possibilité de fixer le programme des examens par voie de règlement grand-ducal. Dès lors le *paragraphe* sous examen sera à libeller comme suit:

„(3) Sans préjudice des conditions générales d'admission au service de l'Etat, et pour autant qu'elles ne sont fixées par la présente loi, les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et d'avancement du personnel de l'administration des services de secours ainsi que les modalités des examens sont fixées par règlement grand-ducal.“

Le *paragraphe 5* prévoit des conditions spécifiques pour le recrutement des médecins et infirmiers. Dans la mesure où les articles 44 et 45 prévoient des conditions pour différents autres emplois et fonctions, il y a lieu de regrouper dans un article 44 (40 selon le Conseil d'Etat) les différentes conditions particulières.

Le *paragraphe 6* (4 selon le Conseil d'Etat) prévoit la faculté d'allouer au directeur une indemnité spéciale pour frais de représentation. D'après le commentaire des articles, cette indemnité existe depuis 1978, sa dernière refixation par le Gouvernement ayant eu lieu en 1993. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la disposition sous revue qu'il considère comme contraire à l'article 103 de la Constitution. Dès lors que le législateur entend maintenir l'indemnité en question, il y a lieu de prévoir son montant exprimé en points indiciaires dans le texte de la loi. Toujours est-il que le Conseil d'Etat s'interroge quant à l'équité régissant l'attribution de telles indemnités.

*Article 44 (40 selon le Conseil d'Etat)*

Il y a lieu de regrouper dans cet article toutes les modalités spécifiques pour l'accès à différents emplois ou fonctions.

A la suite du texte actuel ayant trait au directeur, l'article sera complété par un alinéa 2 traitant de l'admission à l'emploi de chef de division sous réserve des observations faites ci-après dans le cadre de l'examen de l'article 45.

L'alinéa 3 traitera des conditions d'admission des médecins et infirmiers hospitaliers gradués en reprenant les dispositions du paragraphe 5 de l'article 43 du projet gouvernemental.

Sous le bénéfice de divers redressements d'ordre rédactionnel, l'article se lira comme suit:

„**Art. 40.** Le directeur doit remplir les conditions requises pour l'admission aux cadres supérieurs de l'administration.

Les trois divisions prévues à l'article 2 sont placées sous la direction d'un fonctionnaire de la carrière supérieure.

Les candidats à un poste de médecin ou d'infirmier gradué doivent être autorisés à exercer respectivement les fonctions de médecin ou d'infirmier hospitalier gradué au Luxembourg suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment où il est pourvu à la vacance de poste.“

#### *Article 45*

L'article sous revue traite des chefs de division. L'alinéa 1 a été repris à l'article 39 qui précède tel que proposé par le Conseil d'Etat.

L'alinéa prévoyant que les fonctionnaires de la carrière moyenne pourront occuper dans la phase de démarrage les emplois de chef de division constitue une disposition transitoire et devrait être repris dans le cadre du chapitre 10. Il est superfétatoire de préciser que ces fonctionnaires peuvent se soumettre à l'examen de contrôle prévu par la loi du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne, alors que cette faculté fait partie du droit commun de la fonction publique.

Dès lors l'article 45 peut être supprimé.

#### *Article 46 (41 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous revue ne donne pas lieu à observation, sauf que d'un point de vue formel il y aurait lieu de dire: „Au grade 16 la mention “directeur de la protection civile” est remplacée par la mention de „directeur de l'administration des services de secours“.“

#### *Article 47 (42 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen prévoit l'institution d'une prime de risque au profit des fonctionnaires affectés aux ateliers de la protection civile (*sic*) à Lintgen et particulièrement ceux participant aux interventions de secours. Le Conseil d'Etat trouve cette formulation aberrante, alors qu'elle permet d'accorder la prime de risque aux fonctionnaires attachés aux ateliers, peu importe qu'ils participent ou non aux interventions. En ce qui concerne par contre les agents-non-fonctionnaires affectés aux mêmes ateliers, l'attribution de la prime est réservée à ceux qui participent aux interventions. Cette dernière approche est d'ailleurs la seule défendable alors que la prime de risque doit se justifier par la participation aux actions de secours et non par le fait d'être occupé dans un atelier. Le Conseil d'Etat tient à relever que d'après les renseignements fournis par le „Dictionnaire des fonctions“, les agents de la carrière du préposé du service d'urgence bénéficient d'une prime d'astreinte pensionnable de vingt-deux points indiciaires. Or, cette prime ne figure plus dans le projet sous revue et le texte serait à compléter en conséquence. En effet, d'après le Conseil d'Etat, les responsabilités des préposés, qui doivent disposer de connaissances dans les différentes langues utilisées au Luxembourg, justifient pleinement l'attribution d'une telle prime. Le Conseil d'Etat est même d'avis qu'une nouvelle classification de la fonction de préposé des services d'urgence s'indique.

Aussi l'article sous revue sera-t-il à libeller comme suit:

„**Art. 42.** Les agents affectés aux ateliers de l'administration des services de secours qui participent aux interventions de secours bénéficient d'une prime de risque non pensionnable de 10 points indiciaires.

Les agents affectés au central téléphonique des secours d'urgence de l'administration des services de secours bénéficient d'une prime d'astreinte pensionnable de 22 points indiciaires.“

## **Chapitre 8. – Des conseillers techniques et du conseil supérieur des services de secours**

*Articles 48 et 49 (44 et 43 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat, à la lecture des articles 48 et 49, propose d'en inverser la suite. En effet, il y a lieu d'abord de retenir la création d'un conseil supérieur des services de secours, les personnes ayant une expérience ou des connaissances spéciales pouvant toujours le suppléer ou l'assister.

Quant au conseil supérieur des services de secours même, le Conseil d'Etat estime que ses attributions sont à arrêter dans la loi même à l'instar de l'article 9 de la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile, voire de l'article 2 du règlement grand-ducal du 7 mai 1992 portant organisation du service d'incendie et de sauvetage.

L'article 49 (43 selon le Conseil d'Etat) aura la teneur suivante:

„**Art. 43.** Il est institué un conseil supérieur des services de secours par le ministre de l'Intérieur avec la mission de donner son avis sur toutes les questions relatives aux services de secours qu'il juge utiles de lui soumettre.

Le conseil supérieur adresse de sa propre initiative des propositions au ministre en vue de l'organisation et du fonctionnement rationnel et efficace des services de secours.

Un règlement grand-ducal fixe l'organisation, le fonctionnement et les modalités de nomination et d'indemnisation des membres du conseil supérieur des services de secours qui peuvent également bénéficier du remboursement de leurs frais de route et de séjour.“

L'article 48 (44 selon le Conseil d'Etat) se lira comme suit:

„**Art. 44.** Le conseil supérieur des services de secours peut s'adjoindre des personnes ayant une expérience ou des connaissances particulières à titre de conseillers techniques chargés de missions spéciales en vertu d'un mandat temporaire délivré par le ministre de l'Intérieur.

Les indemnités des conseillers techniques qui peuvent également bénéficier du remboursement de leurs frais de route et de séjour sont fixées par règlement grand-ducal.“

## **Chapitre 9. – Dispositions particulières**

*Article 50*

Selon le commentaire des articles, „de par sa finalité, le secteur des secours civils doit pouvoir compter sur des collaborateurs disciplinés, honnêtes, prévenants et munis d'un esprit d'équipe. Un pouvoir disciplinaire revient par conséquent à l'autorité de tutelle, à savoir le ministre de l'Intérieur“. Le Conseil d'Etat ne peut que souscrire aux qualités ci-avant. Il se demande cependant quel est le rôle du directeur de l'administration des services de secours en l'espèce. Dispose-t-il ou non d'un pouvoir disciplinaire à l'égard des fonctionnaires et employés publics ainsi qu'à l'égard des autres agents, notamment des volontaires de l'administration dont il est le chef?

Quant aux personnes nommées par le ministre dans le cadre des règlements d'exécution de la présente loi, le Conseil d'Etat renvoie aux articles 35, 99 et 103 de la Constitution, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires et employés publics.

Il propose dès lors de prendre pour modèle les dispositions y relatives de la loi modifiée du 27 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une administration de l'Environnement.

Le Conseil d'Etat se demande encore, vu les développements qui précèdent, quelle est la portée exacte de l'alinéa 2 de l'article sous avis. N'est-il pas couvert par d'autres dispositions du projet de loi et donc superfétatoire?

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de supprimer l'article 50 et de prévoir un alinéa 2 à l'article 3 du projet de loi consacrant l'autorité du ministre et les pouvoirs du directeur de l'administration de secours.

Cet alinéa, faut-il le rappeler, aura le libellé suivant:

„La gestion en est confiée à un directeur qui en est le chef hiérarchique et qui a sous ses ordres le personnel de l'administration.“

*Article 51*

Le Conseil d'Etat, tout en comprenant les préoccupations des auteurs du projet, se demande cependant si de telles dispositions sont absolument indispensables. En effet, il y a lieu de veiller à ce que ces personnes ne soient pas engagées dans les services de secours, soit qu'elles doivent quitter leurs fonctions. Toutefois, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au maintien du texte.

*Article 52*

Les auteurs du projet précisent qu'„en cas d'événements graves, il a été jugé utile de se donner moyennant voie réglementaire, la possibilité de faire participer les habitants, les communes ou des entités publiques ou privées aux missions des services de secours. Une telle disposition fait appel à la solidarité nationale“. Qu'est-ce qu'il faut entendre au juste en l'espèce par les termes „les obligations“? Ce terme, il est vrai, est à la fois trop vague et trop général.

Le Conseil d'Etat se demande, à défaut d'un commentaire des articles explicite, s'il ne s'agit pas en l'occurrence des hypothèses prévues à l'article 58 de la loi communale de 1988, voire par le décret du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire (art. 3, 3°). Si tel était le cas, il devrait renvoyer entre autres à la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe. Aussi les autorités compétentes peuvent-elles toujours requérir les biens, les personnes et les services, donc également les services de secours, indispensables pour remédier à ces événements graves.

Le Conseil d'Etat estime donc qu'il y a lieu de supprimer cet article. Si la Chambre des députés se prononçait en faveur de son maintien, il faudrait en tout cas faire précéder le texte actuel des termes „En cas d'événements graves, ...“ ou „En cas d'événements calamiteux, les obligations ...“.

Vu les développements ci-dessus relatifs aux articles 50 à 52 du projet de loi, le Conseil d'Etat se prononce en faveur de leur suppression pure et simple, lesdites dispositions étant couvertes par d'autres dispositions légales et réglementaires en vigueur. La numérotation des articles suivants se trouverait modifiée en conséquence.

**Chapitre 10. – Dispositions pénales***Article 53 (45 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose tout d'abord de dissocier les infractions aux mesures ordonnées en application de l'article 7 des infractions aux dispositions de l'article 51. Il n'y a en effet pas lieu de faire état à propos tant de l'article 7 que de l'article 51 de „l'inobservation des mesures ordonnées en application“ de ces deux articles. L'amende est à chaque fois à exprimer en euros.

Il y a lieu de supprimer les alinéas 2 et 3 actuels, alors même qu'ils sont repris de la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile.

Il ne fait en effet pas de sens, dans le contexte de l'inobservation des mesures ordonnées en application de l'article 7, de prévoir que le jugement ordonnera l'exécution des mesures qui s'imposent aux frais du condamné. Au moment où la décision judiciaire sera devenue définitive, il est à prévoir que les mesures édictées en application de l'article 7 n'auront plus de raison d'être. Il s'agit en effet de mesures provisoires; il ne saurait être question d'ordonner l'exécution après coup.

L'alinéa 3 n'a pas sa place sous le chapitre intitulé „Dispositions pénales“. Le cas échéant, il y a lieu de le faire figurer à la suite de la disposition actuelle de l'article 7. Les alinéas 4 et 5 actuels seraient également à ajouter au besoin sous l'article 7.

L'incrimination qu'il est proposé de faire figurer sous l'alinéa 6 est reprise de la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente.

L'alinéa 7 s'inspire de l'alinéa 2 de l'article 13 de la loi précitée de 1986, tout en limitant le champ d'application aux infractions aux règlements et arrêtés pris en vertu du chapitre 4 de la loi en projet. Le Conseil d'Etat, au regard du principe de la légalité des incriminations, ne saurait marquer son accord à la disposition sous examen: il ne suffit pas de renvoyer aux règlements et arrêtés pris en vertu du chapitre 4 de la loi en projet, dans la mesure où ces règlements ont des objets extrêmement variés et qu'il est difficilement concevable que le législateur entende incriminer pénalement toute infraction à l'une quelconque des dispositions des règlements et arrêtés d'exécution à prendre. Le Conseil d'Etat cite à ce titre

d'exemple l'article 23 (19 selon le Conseil d'Etat): serait-il dans les intentions des auteurs du projet de sanctionner indistinctement les infractions aux dispositions réglant les conditions et modalités des transports de malades ou de blessés, les conditions de formation des agents agréés, l'équipement des véhicules? Même remarque à propos de l'article 28 (24 selon le Conseil d'Etat). Par ailleurs, on peut s'interroger sur les sanctions encourues en cas de réquisition faite sur base de l'article 30 (26 selon le Conseil d'Etat).

S'agissant de l'incrimination des infractions et fraudes aux dispositions du chapitre 5 (6 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat doit formuler la même observation que ci-dessus: il ne saurait être admis de faire simplement état d'infractions et de fraudes en la matière. Encore faudrait-il savoir ce qui est précisément visé.

Le Conseil d'Etat doit en conséquence s'opposer formellement à la teneur actuelle des alinéas 7 et 8 de l'article 53 (45 selon le Conseil d'Etat).

L'alinéa 9 est à revoir. Il n'y a en effet pas lieu de renvoyer à l'article 54 qui prévoit la récidive de crime sur crime. Il y aurait donc lieu de renvoyer tout au plus à l'article 56 du Code pénal. Il reste que l'article 56 exige une condamnation antérieure à un emprisonnement d'un an au moins. Il est par ailleurs à signaler que le commentaire de l'article fait état de la récidive endéans un délai de 2 ans: or l'article 56 envisage un délai de 5 ans.

Il y aurait lieu, le cas échéant, de reprendre la disposition figurant à l'alinéa 3 de l'article 13 de la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente.

L'alinéa final est à supprimer compte tenu des dispositions de l'article 100-1 du Code pénal.

## **Chapitre 11. – Des dispositions transitoires**

### *Article 54 (46 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous revue prévoit que le directeur de la protection civile est nommé aux fonctions de directeur de l'administration des services de secours. L'article 35 de la Constitution prévoit que „Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, ...“. En fait, le libellé proposé limite le choix du Grand-Duc à une seule personne. Dans la ligne suivie dans des situations analogues, le Conseil d'Etat propose en l'occurrence un dispositif qui, tout en n'excluant pas la nomination du directeur actuel de la protection civile à la direction de la nouvelle administration, préserve néanmoins ses droits au cas où il ne serait pas nommé à ces fonctions. Le texte du projet serait dès lors à remplacer par le texte suivant:

„**Art. 46.** Au cas où le directeur de la protection civile en activité de service au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ne serait pas nommé aux fonctions de directeur de l'administration des services de secours, il aura droit à un poste dans l'administration gouvernementale, ceci dans le respect de son statut de fonctionnaire et du maintien de son traitement et de ses droits à la pension.“

Par suite des développements faits dans le cadre de l'examen de l'article 45, il y a lieu de compléter le présent article par un deuxième alinéa libellé comme suit:

„Afin de garantir la continuité du service public et en attendant que les postes de chef de division soient pourvus de titulaires de la carrière supérieure, ces postes pourront être occupés par des fonctionnaires de la carrière moyenne en place.“

## **Chapitre 12. – Dispositions abrogatoires**

### *Article 55 (47 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous revue abroge entre autres la loi modifiée du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'article 14 de cette loi qui modifie la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat doit être maintenu dans la mesure où il détermine la classification de différentes fonctions prévues par le présent projet. Aussi y a-t-il lieu de compléter le premier tiret par le bout de phrase „à l'exception, pour autant que de besoin, de l'article 14“.

D'après le commentaire de l'article 8 du projet de loi, les dispositions nouvelles sous avis „remplacent celles de l'article 102 de la loi communale du 13 décembre 1988". Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il un quatrième tiret libellé comme suit:

„- l'article 102 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 février 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Pour le Président,*  
*Le Vice-Président,*  
Pierre MORES

