

**N° 8315<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

## **PROJET DE LOI**

**portant modification :**

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

\* \* \*

### **AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(24.9.2024)

En vertu de l'arrêté du 28 septembre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un texte coordonné de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, de textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, de la loi modifiée du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et du Code de la sécurité sociale, ainsi que d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un « check durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État respectivement en date des 4 et 27 décembre 2023 et 18 avril 2024.

Les autres avis, demandés selon la fiche d'évaluation d'impact, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet sous avis vise principalement à modifier la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, ceci selon les auteurs afin d'en améliorer la lisibilité et la compréhension ainsi que pour adapter le dispositif aux besoins du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, ci-après « CGDIS », en prenant en compte, entre autres, un rapport du collège des experts-consultants de décembre 2019 faisant un bilan intermédiaire relatif à la réorganisation des services de secours ainsi que le plan national d'organisation des secours 2020.

Les modifications ont notamment pour objet d'accorder plus de liberté et de flexibilité à la direction dans l'organisation du CGDIS, de créer une nouvelle fonction, à savoir celle de directeur général adjoint, de procéder à une revalorisation des carrières des directeurs et d'englober non seulement les pompiers volontaires et professionnels parmi le personnel du CGDIS, mais également les agents exerçant des missions administratives et techniques qui sont engagés sous le statut de fonctionnaire,

d'employé de l'État ou de salarié de l'État, agents qui ne sont actuellement pas mentionnés dans la loi précitée du 27 mars 2018.

Le projet de loi procède ensuite à des modifications ponctuelles de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, de la loi modifiée du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ainsi que du Code de la sécurité sociale.

Le Conseil d'État constate que la fiche financière jointe au projet de loi sous revue ne fait pas état des indemnités visées à l'article 45 portant modification de l'article 104 de la loi précitée du 27 mars 2018 relatif à la commission consultative de prévention d'incendie. Au vu de l'impact potentiel sur le budget de l'État en vertu de l'article 62 de la même loi, le Conseil d'État estime que la fiche financière est à compléter sur ce point.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Articles 1<sup>er</sup> à 4*

Sans observation.

### *Article 5*

L'article sous examen vise à modifier l'article 14 de la loi précitée du 27 mars 2018 ayant trait à la division du pays en quatre zones de secours et la procédure de nomination des administrateurs issus des conseils communaux.

Il ressort du commentaire des articles que le nouvel alinéa 5 (introduit par le point 1<sup>o</sup> de l'article sous examen) est inspiré de l'article 7 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, issu de la loi du 2 août 2017 portant modification de la loi précitée du 23 février 2001<sup>1</sup> et qui n'avait à l'époque pas donné lieu à observation de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 27 juin 2017<sup>2</sup>.

Le Conseil d'État relève toutefois qu'il y a une redondance dans le texte de l'article 14 en ce qui concerne les cas dans lesquels la continuation des fonctions jusqu'au remplacement est exclue. Ces cas sont d'ores et déjà prévus à l'article 13 de la loi de 2018, tant dans sa version actuelle que dans la teneur issue du projet de loi sous avis.

Afin d'éviter cette redondance, le Conseil d'État propose de reformuler l'article 14, alinéa 5, comme suit :

« Les administrateurs membres du conseil communal suivent ordinairement le sort de l'assemblée communale quant à la durée de leur mandat. Les administrateurs qui ont démissionné de leur mandat de conseiller communal ou dont le mandat de conseiller communal a cessé continuent l'exercice de leurs fonctions, sauf dans les cas d'exclusion de cette continuation prévus à l'article 13, alinéa 3. ~~En cas de privation du droit d'éligibilité en vertu d'une disposition légale ou d'une décision de l'autorité judiciaire coulée en force de chose jugée ou en cas d'exercice de fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller communal trente jours après la mise en demeure qui a été notifiée au conseiller communal par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions ou le collège des bourgmestre et échevins conformément à l'article 10 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.~~ »

Le point 1<sup>o</sup> n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Le point 2<sup>o</sup> ajoute l'hypothèse dans laquelle les candidats aux postes d'administrateurs issus des conseils communaux au sein du conseil d'administration du CGDIS pour une même zone de secours sont « déclarés élus », au lieu d'être élus à la majorité simple à l'issue du vote par les conseillers communaux organisé par l'article 14 de la loi précitée du 27 mars 2018. À la lecture du commentaire des articles, le Conseil d'État comprend qu'est visée l'hypothèse dans laquelle seulement deux candidats sont proposés pour une zone de secours.

<sup>1</sup> Doc. parl. n° 7033.

<sup>2</sup> Avis complémentaire du Conseil d'État du 27 juin 2017 (n° CE 51.816).

Le Conseil d'État estime toutefois que cette volonté ne ressort pas du libellé proposé dans le dispositif qui, en son état actuel, n'est pas suffisamment clair. Il convient partant de reformuler la phrase en question. Le Conseil d'État propose le libellé suivant :

« Si, pour une zone de secours, seuls deux candidats sont proposés, ces derniers sont déclarés élus par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions. »

Le point 3° de la disposition sous examen remplace le dernier alinéa de l'article 14 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui a trait à l'hypothèse d'une vacance d'un poste d'administrateur issu des conseils communaux. La disposition reprend le dispositif de l'alinéa 4 (actuel) de l'article 13 de la loi de 2018 (alinéa qui est supprimé par l'article 4, point 2°, du projet sous avis), et ajoute la procédure de remplacement des administrateurs issus des conseils communaux.

La disposition pose un problème fondamental qui est également relevé par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises dans son avis du 15 avril 2024. En effet, si dans le dispositif actuel la procédure de remplacement d'un administrateur du CGDIS issu des communes est analogue à celle applicable aux syndicats communaux, et qui ne semble pas avoir été source de litiges à ce jour, la modification proposée lie la désignation de l'administrateur remplaçant au résultat des dernières élections avant la vacance de poste à remplir. Le Conseil d'État partage au sujet de cette modification les craintes émises par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises concernant notamment les hypothèses non réglées par le projet sous revue et la légitimation des administrateurs venant en remplacement de ceux qui avaient été élus, qui pourrait être sujet à discussion si un candidat a reçu une très grande majorité des voix par rapport aux autres candidats proposés, cela d'autant plus que le commentaire des articles est muet sur le point concerné.

Il demande partant la suppression de la modification proposée en ce qui concerne la procédure à suivre pour le remplacement d'un administrateur issu d'un conseil communal, modification dont il n'entrevoit pas l'utilité, mais qui, au contraire, est plutôt problématique au vu des points susvisés, et le maintien du texte actuel.

Cela étant dit, et uniquement pour le cas où le Conseil d'État ne serait pas suivi dans son observation formulée ci-avant, il relève qu'il y a une redondance en ce qui concerne le délai de trois mois pour le remplacement qui est déjà prévu pour tous les administrateurs à l'article 13, alinéa 2, de la loi précitée du 27 mars 2018 (qui n'est pas modifié par le projet de loi sous avis), de sorte que le bout de phrase « dans un délai de trois mois » peut être omis.

Enfin, le Conseil d'État constate que le nouveau libellé du dernier alinéa de l'article 14 ne prévoit plus la possibilité de remplacer un administrateur sur demande d'au moins la moitié des communes de la zone de secours qu'il représente. Si cette suppression n'est, à nouveau, pas autrement commentée par les auteurs, elle n'appelle toutefois pas d'observation.

#### *Article 6*

L'alinéa 4 nouveau de l'article 15 de la loi précitée du 27 mars 2018 prévoit expressément la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer certaines attributions à son président, ceci afin de faciliter la gestion administrative.

Le Conseil d'État constate que la disposition sous revue ne détermine aucunement quelles attributions le conseil d'administration pourrait être amené à déléguer. Il rappelle que l'article 129, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, érige l'organisation des établissements publics en matière réservée à la loi. Le législateur doit dès lors satisfaire à cette réserve en déterminant les éléments essentiels de l'organisation du CGDIS au niveau de la loi. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue.

#### *Article 7*

Sans observation.

#### *Article 8*

Les paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 nouveaux de l'article 17 de la loi précitée du 27 mars 2018 reprennent en grande partie le libellé actuel dudit article 17 et n'apportent partant pas de changement majeur quant au fond par rapport au dispositif actuel. Si toutefois, ce que le Conseil d'État présume, un règlement d'ordre interne du conseil d'administration, tel que visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, existe d'ores et déjà, le

Conseil d'État suggère de supprimer les termes « au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la présente loi » qui n'auraient dès lors plus lieu d'être.

Les paragraphes 4 à 6 nouveaux introduisent la possibilité de tenir des réunions du conseil d'administration du CGDIS par correspondance ou par des moyens de télécommunication, de déléguer le pouvoir de vote d'un administrateur à un autre et d'organiser des réunions à huis clos.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la tenue de réunions par correspondance ou par un moyen de télécommunication, les auteurs indiquent dans le commentaire des articles qu'ils se sont inspirés de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale [...] dans le cadre de la lutte contre le Covid 19, ainsi que de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. Le Conseil d'État n'a pas d'observation quant à l'introduction de cette possibilité liée au progrès technique.

En ce qui concerne la délégation du pouvoir de vote, les auteurs se sont largement inspirés de l'article 19bis de la loi communale. Cette disposition a été introduite par une loi du 6 janvier 2023. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

Le paragraphe 6 prévoit la possibilité de tenir des réunions « à huis clos ». Le Conseil d'État relève en premier lieu que la formulation actuelle porte à confusion étant donné qu'il prévoit que (notamment) les administrateurs y participent « le cas échéant ». Or, il ne conçoit pas qu'un conseil d'administration puisse se tenir sans y appeler l'ensemble des administrateurs. Tel qu'il est libellé, le dispositif proposé ne l'exclut toutefois pas.

Si le Conseil d'État conçoit en effet que, s'il peut être souhaitable de pouvoir exclure certaines personnes, comme la personne concernée par une décision à prendre, d'une réunion du conseil d'administration, ceci ne saurait être le cas pour les administrateurs eux-mêmes, sauf dans les hypothèses spécifiques figurant d'ores et déjà au paragraphe 8 nouveau de l'article 17 de la loi précitée du 27 mars 2018, telle que modifiée par l'article sous examen.

En second lieu et plus généralement, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet sous avis à introduire la possibilité de tenir des réunions à « huis clos ». Il donne à considérer que la tenue de réunions « à huis clos » n'est prévue pour aucun autre établissement public et que les réunions du conseil d'administration ne sont, de toute façon, pas publiques. Il appert de la lecture de la disposition sous examen que pour les réunions à « huis clos », certaines personnes, à savoir les délégués prévus à l'article 16 de la loi précitée du 27 mars 2018, d'ailleurs à la différence du comité directeur du CGDIS, sont exclues d'office, tandis que d'autres peuvent y assister « le cas échéant ».

Le Conseil d'État considère que, s'il est envisagé d'exclure certaines personnes des réunions du conseil d'administration qui y participent, ou peuvent y participer, en vertu de l'article 16 de la loi précitée du 27 mars 2018, il convient de préciser les cas de figure dans lesquels une telle exclusion se justifie à l'endroit dudit article 16 avec la précision requise dans une matière réservée à la loi. Cette précision faisant défaut dans le dispositif proposé, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 6 nouveau de l'article 17 de la loi précitée du 27 mars 2018, pour non-respect du requis constitutionnel.

Le paragraphe 8 remplace la mention de l'obligation de délicatesse par un alinéa 2 nouveau précisant les obligations à charge des administrateurs, considérés par les auteurs comme tombant sous la notion de « délicatesse », et est à nouveau inspiré de la loi communale. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

#### *Article 9*

Le point 1° de la disposition sous revue n'appelle pas d'observation. Il ressort du commentaire des articles qu'il s'agit d'entériner la pratique qui s'est développée d'organiser des groupes de travail internes.

Le point 2° ajoute des hypothèses dans lesquelles les administrateurs, les délégués et les experts ont droit à des indemnités et jetons de présence. À l'heure actuelle, cette indemnisation n'est prévue que pour les « séances » du conseil d'administration. Le texte en projet vise les « réunions, commissions et groupes de travail internes éventuels du conseil d'administration ». Si cette disposition n'appelle pas d'observation de fond, le Conseil d'État constate toutefois que la fiche financière jointe au projet ne tient pas compte de l'incidence budgétaire de l'extension du cercle des bénéficiaires de cette indemnité, qui est pourtant à considérer comme dépense nouvelle, in fine du moins partiellement à charge du

budget de l'État, au sens de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

#### *Article 10*

La disposition sous examen modifie l'article 20 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui a trait à la composition du comité directeur du CGDIS. Elle prévoit que le directeur général est assisté dans ses tâches non seulement par les directeurs fonctionnels, qui sont déjà prévus à l'heure actuelle, mais également par un directeur général adjoint, poste nouvellement créé par le projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État note que le nouveau libellé du prédit article 20 n'indique plus le nombre de directeurs fonctionnels (actuellement l'alinéa 1<sup>er</sup> de ladite disposition vise expressément « six directeurs fonctionnels »). Or, l'article 21 de la loi de 2018, énumérant les directions fonctionnelles du CGDIS, n'est pas modifié par le projet de loi sous avis, de sorte que le nombre de directeurs fonctionnels est maintenu.

Le nouveau paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'article 20 prévoit expressément la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer certaines de ses attributions, sans limitation, au directeur général qui les exécute « au nom du conseil d'administration » et qui peut les sous-déléguer à un autre membre du comité directeur. L'alinéa 2 dudit paragraphe prévoit l'hypothèse d'une délégation des attributions du directeur général aux autres membres du comité directeur.

Tout en renvoyant aux observations formulées à l'endroit de l'article 6 concernant les exigences qui découlent de l'article 129 de la Constitution, le Conseil d'État rappelle que le pouvoir conféré au conseil d'administration est à encadrer avec précision au niveau de la loi. Le conseil d'administration ne saurait dès lors déroger aux règles de répartition des compétences entre les différents organes du CGDIS tel que cette répartition est prévue par la loi. Il estime par ailleurs qu'en vertu du principe que les pouvoirs sont d'attribution, il est inconcevable de prévoir une délégation générale d'attributions des compétences et pouvoirs, qui sont expressément confiées par la loi au conseil d'administration, organe décisionnel, à l'organe de direction et de gestion journalière dont les tâches se résument à la mise en œuvre des orientations déterminées par le conseil d'administration.

Le Conseil d'État doit partant s'opposer formellement au paragraphe 2 nouveau de l'article 20 de la loi précitée du 27 mars 2018 dans sa teneur issue de l'article sous examen pour non-respect du prescrit de l'article 129 de la Constitution.

#### *Articles 11 à 16*

Sans observation.

#### *Article 17*

L'article sous examen vise à insérer trois articles nouveaux dans la loi précitée du 27 mars 2018 concernant le personnel du CGDIS. Les nouveaux articles 30<sup>bis</sup> et 30<sup>ter</sup> n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 30<sup>quater</sup> nouveau confère aux employés de l'État « nommés à un emploi opérationnel, mais qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une nomination dans un des groupes ou sous-groupes de traitement prévus aux articles 51 à 53 » le droit à la prime de risque prévue à l'article 54 de la loi précitée du 27 mars 2018.

Le montant de la prime de risque prévue audit article 54 varie, quant à lui, en fonction de l'appartenance de l'agent à l'une ou l'autre des catégories d'agents visées aux articles 51 et 53, soit les pompiers professionnels, fonctionnaires des catégories de traitement A, B et C. Le Conseil d'État n'a pas d'observation quant à la disposition sous examen.

#### *Articles 18 à 21*

Sans observation.

#### *Article 22*

L'article sous examen prévoit que dorénavant les employeurs du secteur public peuvent également bénéficier de la restitution des pertes encourues par l'absence du personnel, tel qu'il est d'ores et déjà le cas pour les employeurs du secteur privé. Le commentaire des articles vise plus particulièrement les communes, mais cette disposition profite également à d'autres employeurs du secteur public, tels que

les établissements publics. Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur l'utilité d'un texte qui ne fait que reporter sur le CGDIS, donc sur un établissement public financé partiellement par l'État et les communes, des frais supportés par d'autres entités publiques, à savoir les communes, donc également sur un budget reposant sur le produit des impôts, ce qui résulte en fin de compte en un simple transfert de charges. Ce transfert impacte, outre l'État, également les autres communes que celle qui supporte la dépense.

#### *Article 23*

La disposition sous revue procède à une restructuration de l'article 51 de la loi précitée du 27 mars 2018 qui a trait aux pompiers professionnels appartenant à la catégorie de traitement A, groupes de traitement A1 et A2.

Quant au fond, ladite disposition est modifiée pour viser expressément les pompiers professionnels relevant d'une profession de santé (avec la précision qu'ils peuvent bénéficier de la prime pour professions de santé prévue par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État) et pour supprimer la limitation légale du nombre de pompiers professionnels du cadre supérieur, cette dernière modification s'inscrivant dans la flexibilisation dans l'organisation à accorder à la direction du CGDIS.

Ensuite, le dispositif actuel est encore modifié pour supprimer les alinéas qui ont exclu pour les pompiers professionnels les conditions d'avancement et de promotion prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Ainsi, les pompiers professionnels bénéficient des mêmes conditions d'avancement et de promotion que les autres agents de l'État, sauf que les cycles de formation sont organisés par l'Institut national de formation de secours, ci-après « INFS », au lieu de l'Institut national d'administration publique, ci-après « INAP » (voir article 28 du projet sous revue).

Ces modifications sont également envisagées pour les catégories de traitement B et C (voir articles 24 et 25 du projet sous examen). Elles n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### *Articles 24 à 26*

Sans observation.

#### *Article 27*

La disposition sous revue prévoit que le stage des agents du CGDIS visés à l'article 50 de la loi précitée du 27 mars 2018, soit les pompiers professionnels ayant tous le statut de fonctionnaire, est dispensé par l'INFS « suivant les modalités prévues dans le règlement grand ducal prévu à l'article 59 ».

À ce sujet, le Conseil d'État se doit de rappeler le prescrit de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, qui érige le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi. Dans une matière réservée à la loi, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, aux termes de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elle est soumise. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent notamment les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation.

Le simple renvoi à un règlement grand-ducal fixant « les modalités » suivant lesquelles le stage des agents est dispensé par l'INFS par la disposition sous revue, sans autre précision, ne saurait ainsi suffire au cadre posé par la Constitution. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous examen.

#### *Articles 28 à 44*

Sans observation.

#### *Article 45*

La disposition sous revue vise à modifier l'article 104 de la loi précitée du 27 mars 2018 afin de créer le principe d'une indemnisation des membres de la commission consultative de prévention d'incendie.

Si le Conseil d'État peut comprendre les intentions sous jacentes des auteurs à la mise en place de l'indemnité visée au texte sous examen, il doit toutefois à nouveau constater que la charge financière découlant de cette indemnisation aurait dû figurer sur la fiche financière du projet, le budget du CGDIS étant, en partie du moins, à la charge de l'État.

#### *Article 46*

La disposition sous revue vise à modifier une disposition modificative figurant dans la loi précitée du 27 mars 2018 qui tend à la modification des articles 12 et 22 ainsi que de l'annexe A de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Le Conseil d'État se doit de rappeler que les dispositions modificatives n'existent pas à titre autonome dans l'ordre juridique, peu importe qu'elles figurent dans un acte exclusivement modificatif ou dans un acte contenant également des dispositions autonomes. Elles n'ont d'existence que par rapport au texte originel qu'elles ont pour objet de modifier. Un texte modificatif épuise donc ses effets à son entrée en vigueur par la modification qu'il apporte à un autre acte. C'est seulement l'acte originel tel que modifié qui subsiste dans l'arsenal législatif et réglementaire et qui continue à régir l'ensemble de la matière.<sup>3</sup>

La disposition sous revue est dès lors à supprimer purement et simplement, d'autant plus que les modifications y prévues figurent également aux articles 49 à 51 du projet de loi sous avis qui visent à modifier les articles 12 et 22 ainsi que l'annexe A de la loi précitée du 25 mars 2015.

#### *Article 47*

La disposition sous revue ajoute une disposition transitoire à la loi précitée du 27 mars 2018 instaurant, pour les agents repris par le CGDIS et nommés dans un des cadres prévus à l'article 50 de ladite loi, une dérogation à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien.

Le point 1<sup>o</sup> de l'article 123*bis* nouveau prévoit ainsi, en dérogation au droit commun de la fonction publique, que toute l'ancienneté au sein du secteur public, indépendamment du statut (à l'exception du stage), est prise en compte dans le cadre de la procédure de l'accès à un groupe de traitement immédiatement supérieur, et non pas seulement les années à partir de la nomination en tant que fonctionnaire. Le commentaire des articles précise qu'il s'agit de ne pas préjudicier aux agents repris qui souhaitent avancer dans leur carrière. Or, le commentaire ajoute une condition qui ne ressort pas du dispositif, à savoir que l'agent doit avoir exercé des tâches ayant trait à la sécurité civile.

Le Conseil d'État considère que ladite disposition crée une différence de traitement entre les fonctionnaires du CGDIS et ceux qui relèvent des autres administrations et services de l'État. Dans la mesure où les deux catégories de fonctionnaires se trouvent dans des situations comparables, la disposition sous revue risque de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Le point 2<sup>o</sup> n'appelle pas d'observation particulière.

Le dispositif sous revue ne reprend pas la condition, prévue par le droit commun, de suivre et passer avec succès les cours et épreuves du cycle de formation préparatoire organisé par l'INAP ou l'IFEN. Le commentaire des articles reste muet quant aux raisons qui ont amené les auteurs à supprimer cette condition.

Le Conseil d'État, pour les mêmes raisons que celles figurant au point 1<sup>o</sup>, réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle.

<sup>3</sup> M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, éd. 2019, Windhof, Promoculture Larcier, 2019, n° 741.

*Articles 48 à 51*

Sans observation.

*Articles 52 et 53*

Les dispositions sous examen visent à modifier la loi modifiée du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées afin de remplacer la procédure de « levée de doute » dans le cadre des services de téléalarme par une obligation de l'organisme gestionnaire d'un tel service d'élaborer, d'un commun accord avec le CGDIS, les procédures de transmission d'un déclenchement du téléalarme et les procédures de prise en charge par le service téléalarme.

Le but de ces procédures est d'assurer que seules les alertes indiquant une urgence réelle parviennent au CGDIS et d'éviter ainsi les fausses alertes. Le dispositif actuel est libellé de telle sorte que le CGDIS devrait lui-même vérifier si oui ou non il y a urgence nécessitant son intervention, alors que l'idée des auteurs lors de l'adoption de la loi en question en août 2023 était en réalité que le gestionnaire du service de téléalarme doit procéder à cette vérification.

Les dispositions sous revue n'appellent pas d'autre observation, la modification proposée rapprochant le droit de la pratique en ce que les gestionnaires de services en question sont à l'évidence les premiers informés d'un incident.

*Article 54*

Sans observation.

*Article 55*

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Le commentaire des articles reste muet quant à la justification de cette dérogation.

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

*Observations générales*

Le Conseil d'État relève qu'il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Dans cet ordre d'idées, il est suggéré de se limiter au groupement d'articles en chapitres, chaque chapitre contenant les dispositions modificatives relatives à une loi qu'il est prévu de modifier, tout en terminant, le cas échéant, avec un dernier chapitre contenant la disposition finale, pour écrire :

**« Chapitre 1<sup>er</sup> – Modification de la loi modifiée du 27 mars 2018  
portant organisation de la sécurité civile**

[...]

**Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015  
fixant le régime des traitements et les conditions et modalités  
d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

[...] ».

*Intitulé*

Aux points 2° et 3°, il y a lieu d'ajouter le terme « la » avant le terme « loi ».

Au point 3°, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'intitulé de la section 3 (chapitre 4 selon le Conseil d'État) ainsi que pour l'article 52.

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, il convient de remplacer les termes « en abrégé » par le terme « ci-après » et d'entourer le sigle « CGDIS » de guillemets.

*Article 3*

Au point 4°, à l'alinéa 5 nouveau, il convient de supprimer le terme « pas » avant les termes « être ni un administrateur » et de remplacer le terme « et » avant les termes « ni un expert » par une virgule.

*Article 4*

Au point 3°, il convient de préciser, suite à la suppression de l'alinéa 4, « À l'alinéa 5, devenu l'alinéa 4, ».

Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 14, points 3° et 4°.

*Article 5*

Au point 2°, le Conseil d'État suggère de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À l'alinéa 5, devenu l'alinéa 6, il est inséré avant la dernière phrase une troisième phrase nouvelle libellée comme suit : ».

*Article 8*

À l'article 17, paragraphe 6, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire correctement « le cas échéant » et de supprimer le terme « et » avant les termes précités.

À l'article 17, paragraphe 6, troisième phrase, il convient de supprimer les termes « Le cas échéant, ». Il y a en outre lieu de supprimer la virgule avant le terme « et » et d'ajouter une virgule avant les termes « en cas de besoin ».

À l'article 17, paragraphe 8, alinéa 2, il est relevé qu'il n'y a pas lieu d'utiliser des phrases entières dans les énumérations.

À l'article 17, paragraphe 8, alinéa 2, point 2°, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

À l'article 17, paragraphe 8, alinéa 2, point 3°, il convient de remplacer le terme « aucune » par le terme « un ».

*Article 9*

Au point 1°, lettres a) et b), le Conseil d'État rappelle que le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. À la lettre a), il est partant suggéré de compléter soit l'énumération par une lettre k) nouvelle, soit d'insérer une lettre f)*bis*, plutôt que d'insérer un point supplémentaire entre deux lettres existantes de l'énumération.

Si le Conseil d'État est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller d'adapter l'article 9, point 1°, lettre b), du dispositif sous revue en conséquence.

Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 29, point 2°, et 53, point 1°.

*Article 10*

À l'article 20, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, il y a lieu d'accorder le terme « présidée » au genre masculin.

À l'article 20, paragraphe 3, il y a lieu d'ajouter des guillemets fermants.

*Article 12*

À la phrase liminaire, les termes « phrase introductive » sont à remplacer par les termes « phrase liminaire ».

*Article 14*

Au point 1°, lettre d), à la phrase liminaire, il convient d'accorder le terme « ajouté » au genre féminin.

Toujours à la lettre d), à la lettre i) nouvelle, il est suggéré de remplacer les termes « et de » à leur première occurrence par les termes « ainsi que des ».

*Article 16*

Il convient d'écrire « À l'article 30, lettre b), de la même loi, les termes [...] ».

*Article 17*

À la phrase liminaire, le Conseil d'État relève qu'il convient de désigner avec précision l'emplacement des articles nouveaux à insérer. À la lecture du texte coordonné, le Conseil d'État comprend que les nouveaux articles seront à insérer non pas directement à la suite de l'article 30, mais dans la section intitulée « Section 7 – Le personnel du Corps grand-ducal d'incendie et de secours », dans la sous-section intitulée « Sous-section 1 – Les généralités et les transferts de personnels au Corps grand-ducal d'incendie et de secours ».

À l'article 30ter nouveau, alinéa 2, il y a lieu d'ajouter le terme « de » avant le terme « catastrophes ».

*Article 22*

Il convient d'écrire « Les employeurs des secteurs privé et public ».

*Article 23*

À l'article 51, paragraphe 2, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « l'article 12, paragraphie 1<sup>er</sup>, lettre b), de la loi modifiée du 25 mars 2015 [...] ».

À l'article 51, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « sous-groupe à attributions particulières ».

À l'article 51, paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu d'omettre la virgule après les termes « pompier dirigeant ».

À l'article 51, paragraphe 5, première phrase, il convient d'ajouter une virgule après les termes « fonction d'infirmier gradué ».

*Article 24*

Au point 2°, à l'article 52, paragraphe 2 nouveau, première phrase, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « fonction d'infirmier », et de supprimer la virgule après les termes « pompier infirmier dirigeant ».

*Article 28*

À l'article 58bis nouveau, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose d'écrire « Pour les agents visés à l'article 50, au niveau des conditions d'avancement et de promotion relatives à l'accomplissement d'une formation continue applicables pour ce qui est de l'accès au niveau supérieur et de l'accès au dernier grade [...] ». Il convient en outre d'ajouter des guillemets fermants après l'acronyme « INAP ».

*Article 29*

Au point 1°, il convient d'ajouter les termes « sont remplacés » avant les termes « par ceux de ».

*Article 36*

Plusieurs erreurs se sont glissées dans le libellé de l'article sous examen et il y a lieu d'écrire « À l'article 89, alinéa 3, lettre c), de la même loi, [...] ».

*Article 44*

Il y a lieu d'ajouter les termes « de la même loi » avant les termes « le terme ».

*Article 47*

À l'article 123*bis* nouveau, phrase liminaire, le terme « paragraphes » est à accorder au singulier à la première occurrence.

Toujours à l'article 123*bis* nouveau, phrase liminaire, il convient d'écrire « les agents visés [...] peuvent accéder à un groupe de traitement immédiatement au leur s'ils remplissent [...] »

À l'article 123*bis* nouveau, point 2°, il convient d'ajouter des guillemets fermants après les termes « l'article 50 ».

*Article 50*

Il y a lieu de supprimer le terme « la » avant les termes « lettre f ».

*Article 51*

À la phrase liminaire, il convient d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, de sorte qu'il y a lieu d'écrire :

« À l'annexe A de la même loi, dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières, la colonne intitulée « Fonction » est modifiée comme suit : ».

Aux points 1° et 2°, les termes « la fonction » sont à remplacer par les termes « les termes » et les termes « est supprimée » sont à remplacer par les termes « sont supprimés ».

Aux points 1° à 3°, et dans un souci de cohérence, le Conseil d'État suggère encore de restructurer la disposition sous revue comme suit :

« 1° Au grade 16, les termes de « , directeur fonctionnel du Corps grand-ducal d'incendie et de secours » sont supprimés.

2° Au grade 17, les termes de « , directeur général du Corps grand-ducal d'incendie et de secours » sont supprimés et les termes de « , directeur général adjoint du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, directeur fonctionnel du Corps grand-ducal d'incendie et de secours » sont ajoutés.

3° Au grade 18, les termes de « , directeur général du Corps grand-ducal d'incendie et de secours » sont ajoutés. »

*Article 52*

Le point 1° est à reformuler de la manière suivante :

« 1° Au point 6°, le point-virgule est remplacé par un point. »

*Article 54*

À l'article 91, point 19) nouveau, il convient de supprimer les termes « dénommé le » après le terme « ci-après ».

*Article 55*

Pour marquer l'entrée en vigueur rétroactive de la loi en projet sous revue, il y a lieu d'employer les termes « produit des effets au ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 septembre 2024.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Marc THEWES

