



A V I S

du 10 décembre 2025

sur

**les amendements parlementaires du 8 octobre 2025 au projet
de loi portant modification:**

- 1° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de
la sécurité civile;**
- 2° 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;**
- 3° de la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services
pour personnes âgées;**
- 4° du Code de la sécurité sociale**

Par dépêche du 6 novembre 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements parlementaires au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements ont pour objectif d'adapter – notamment suite à l'avis n° 61.673 du 24 septembre 2024 du Conseil d'État – le projet de loi initial n° 8315, visant à modifier sur plusieurs points la législation applicable à la sécurité civile au vu de l'évolution des besoins et des missions du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) depuis sa création en 2018.

Le présent avis tient compte de l'amendement gouvernemental du 7 mai 2025.

Le projet de loi amendé appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad article 3

L'article 3 se propose entre autres d'adapter la disposition relative aux modalités de participation des personnes avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration du CGDIS.

Le texte amendé prévoit désormais que les délégués du personnel du CGDIS et les représentants des fédérations des pompiers volontaires ainsi que les experts externes peuvent participer aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative, lorsqu'ils sont convoqués par le président du conseil.

La Chambre fait remarquer que le fait que le président décide seul de convoquer les délégués est problématique. Le président peut de ce fait tenir à l'écart les délégués du personnel lorsque le conseil d'administration délibère sur des questions de personnel ou d'organisation des services par exemple. Or, il est impératif que les délégués, qui sont élus et disposent de ce fait d'une légitimité représentative qui doit être garantie, puissent participer à de telles délibérations, et de façon générale aux délibérations du conseil d'administration.

La Chambre demande de modifier le texte dans le sens que les délégués prévus à l'article 16 de la loi organique du CGDIS doivent d'office être convoqués aux réunions du conseil d'administration pour y participer avec voix consultative, et que, très exceptionnellement, pour des raisons dûment justifiées, tenant à la confidentialité et à la sensibilité des sujets discutés, le conseil d'administration peut décider à la majorité des deux tiers de ses membres, de déroger à ce principe.



Selon le commentaire de l'amendement 2, l'objectif poursuivi avec la teneur du texte initial – qui prévoyait la possibilité d'organiser des réunions à huis clos, possibilité qui a été supprimée suite à l'opposition formelle y relative du Conseil d'État – *« était celui d'exclure les personnes avec voix consultative des discussions et décisions relatives aux engagements, nominations, révocations, licenciements et affaires disciplinaires, lesquelles sont menées et décidées à huis clos, eu égard à la confidentialité et sensibilité des informations y échangées »*.

La Chambre s'étonne de ces affirmations, qui sont douteuses. En effet, si des décisions relatives au personnel sont prises par le conseil d'administration, notamment des décisions de révocation, de licenciement ou en relation avec la discipline, il est essentiel que des délégués du personnel puissent assister aux réunions. Il y va de la protection du personnel et les représentants du personnel ont pour mission de défendre les intérêts du personnel. Par conséquent, ils devraient toujours pouvoir assister aux réunions où des questions de personnel sont discutées.

La Chambre estime d'ailleurs que les délégués devraient avoir la qualité d'administrateur avec voix délibérative. Auprès d'autres établissements publics, des représentants du personnel siègent en effet en tant qu'administrateurs au sein des conseils d'administration.

Ad article 18

L'article 18 insère un nouveau chapitre dans la loi organique du CGDIS, qui détermine les modalités d'organisation et le programme des examens-concours pour l'admission au stage, de la formation pendant le stage et des examens de fin de stage, ainsi que des examens de promotion pour le personnel de l'établissement public.

Cette modification est censée tenir compte de l'observation présentée par le Conseil d'État, selon laquelle les éléments essentiels relatifs aux formations et examens en question devraient figurer dans la loi formelle, en application de l'article 50, paragraphe (3), de la Constitution.

La Chambre constate que les dispositions du projet de loi amendé vont cependant au-delà du cadre essentiel, mais règlent en détail les modalités d'organisation des formations et examens. Elle met en garde contre l'inscription au niveau de la loi de tous les détails. Cette façon de faire n'est pas en phase avec l'objectif et l'esprit du texte constitutionnel, mais elle est aussi problématique. En effet, au cas où des problèmes surgiraient dans le cadre de l'organisation des examens, il ne sera pas possible d'y apporter facilement des modifications en urgence. Cette situation risque d'entraver le cas échéant le bon déroulement des examens au détriment du personnel concerné.

L'article 30quinquies, paragraphe (3), prévoit que *« le directeur général ou son délégué organise les examens »* du CGDIS.

Ce texte n'est pas en phase avec les dispositions subséquentes, selon lesquelles le conseil d'administration nomme pour chaque examen une commission qui est en charge de l'organisation de l'examen.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'observateur aux examens, la Chambre relève qu'il faudra adapter comme suit l'article 30quinquies, paragraphe (5), dernier alinéa, dans un souci de cohérence avec l'alinéa 1^{er} du même paragraphe et les textes généralement applicables aux observateurs dans la fonction publique:

*« L'observateur peut également informer directement le ~~directeur général~~**conseil d'administration**, par une note écrite, s'il a constaté un fait grave pouvant mettre en cause la validité de l'examen. »*

Pour ce qui est des matières au programme de l'examen-concours, la Chambre note que seuls les pompiers professionnels doivent passer une épreuve sportive. Selon les informations à sa disposition, il existe toutefois d'autres carrières, techniques surtout, auprès du CGDIS, pour lesquelles une bonne condition physique est nécessaire, du fait que le personnel concerné doit participer à des exercices et missions de sauvetage et de secours par exemple. La Chambre se demande dès lors si ce personnel ne devrait pas aussi passer une épreuve sportive, dans un souci d'égalité de traitement.

Cette remarque vaut également pour l'examen de fin de stage.

En outre, la Chambre constate que seuls les agents administratifs et techniques doivent passer l'épreuve d'aptitude générale de l'examen-concours qui est prévue pour l'accès au stage dans la fonction publique, à l'exclusion des agents des autres carrières et par dérogation aux règles généralement applicables dans la fonction publique. Elle s'interroge sur les raisons à la base de cette dérogation.

Concernant les fonctions d'officier infirmier et de sous-officier infirmier, l'examen-concours afférent ne comprend pas d'épreuve psychologique obligatoire et le texte ne précise pas les langues dans lesquelles l'entretien de sélection doit avoir lieu, tout ceci contrairement à ce qui est prévu pour l'examen-concours des pompiers professionnels. Étant donné que les infirmiers font partie du cadre opérationnel, de la même manière que les pompiers professionnels, la Chambre est d'avis que les conditions d'examen devraient être identiques pour ces agents.

Parmi les documents à fournir pour être admis au stage, tout candidat doit fournir entre autres « *un extrait du casier judiciaire datant de moins de deux mois* ».

La Chambre recommande de préciser dans le texte quelle partie du casier judiciaire est visée. En cas de recrutement, le bulletin 3 est normalement demandé. Toutefois, pour les emplois pour lesquels la détention d'un permis de conduire valable est nécessaire, le bulletin 4 pourra aussi être demandé (extrait qui renseigne, à côté des condamnations éventuelles figurant sur le bulletin 3, sur toutes les condamnations éventuelles comportant une interdiction de conduire).

À l'article 30sexies, paragraphe (6), il est prévu entre autres que « *le candidat ayant réussi à l'examen-concours est admis au stage dans l'ordre de son classement et dans la limite du nombre des postes vacants* » et que « *les candidats qui ne se sont pas classés en rang utile, mais qui ont réussi aux épreuves d'un examen sont inscrits sur une liste de réserve* ».

Le dossier sous avis ne comporte ni de disposition ni de précisions relatives à ce classement. Il faudra déterminer dans le texte comment le classement des candidats est effectué dans le cadre de la procédure de recrutement.

Au niveau de la formation pendant le stage, le texte prévoit que les pompiers professionnels doivent suivre une phase de formation théorique et pratique organisée par l'INFS d'au moins 1.600 heures de formation, alors que les agents occupant les fonctions d'infirmier doivent seulement suivre une telle de 180 heures au moins. Étant donné que tous ces agents font partie du même cadre opérationnel, la Chambre s'interroge sur cette différence importante en termes de nombre d'heures de formation, le dossier sous avis ne fournissant pas de précisions y relatives.

En ce qui concerne les programmes des épreuves de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion, les articles 30septies et 30octies prévoient que les fonctionnaires concernés du CGDIS doivent, à côté des épreuves portant sur les connaissances théoriques et pratiques et sur la législation du CGDIS, rédiger un mémoire, un travail de réflexion, un rapport écrit et/ou un travail de promotion. Mis à part que le texte ne fournit pas de précisions quant aux dénominations différentes de ces travaux et quant aux modalités de leur organisation (délai de rédaction, nombre de pages à rédiger, etc.) – ce qui serait le cas échéant à spécifier par un règlement grand-ducal – la Chambre est informée que la rédaction de ceux-ci requiert souvent un effort considérable de la part des agents concernés pendant un délai restreint, ce qui risque d'avoir un effet négatif sur leur charge de travail, surtout pour les équipes d'intervention de secours avec un horaire irrégulier. Les métiers du CGDIS, surtout ceux faisant partie des carrières moyennes et inférieures, sont plutôt orientés vers la pratique et les interventions sur le terrain, de sorte que la question se pose si la rédaction de travaux théoriques par les agents concernés, à côté des maintes autres épreuves théoriques et pratiques à passer, est vraiment utile et raisonnable. S'y ajoute que certains agents doivent rédiger de tels travaux deux fois: une fois dans le cadre de l'examen de fin de stage et une fois dans le cadre de l'examen de promotion. La Chambre se demande si ces épreuves sont dans l'intérêt de l'établissement et de ses agents et si un autre type d'épreuve ne serait pas plus approprié (par exemple la rédaction d'une dissertation ou la résolution d'un cas pratique en relation avec le travail).

L'article 30septies, paragraphe (8), dispose que, « *pour réussir à l'examen de fin de stage, le candidat doit obtenir au moins les trois cinquièmes du total des points des épreuves et au moins la moitié du maximum des points dans chaque épreuve* ».

La Chambre rend attentif au fait que, généralement, les fonctionnaires stagiaires auprès des administrations et services de l'État doivent obtenir au moins les deux tiers du total

des points des épreuves pour réussir à l'examen de fin de stage. C'est d'ailleurs ce que prévoit aussi le règlement grand-ducal du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels par exemple. La condition de réussite prévue par le texte sous avis, certes plus favorable, déroge à cette règle générale, sans que le dossier sous avis fournisse une explication y relative.

Pour ce qui est des examens de carrière des employés du CGDIS, l'article 30quinquies, paragraphes (2) et (3) prévoient que les dispositions subséquentes régissent ces examens. Or, des dispositions relatives aux examens de carrière font défaut dans le projet de loi amendé. La Chambre suppose qu'il s'agit d'un oubli. Il faudra donc compléter le projet en conséquence.

Ad article 54

Les amendements sous avis prévoient de supprimer l'article 47 du projet de loi initial, qui introduisait la possibilité pour les agents qui ont été repris par le CGDIS au moment de sa création et intégrés dans le cadre des pompiers professionnels de bénéficier du mécanisme de la carrière ouverte par une procédure spécifique et dérogatoire à celle prévue par 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.

La suppression fait suite à l'avis du Conseil d'État, selon lequel l'article 47 créerait une différence de traitement entre les fonctionnaires du CGDIS et ceux d'autres administrations et services de l'État.

En même temps, les amendements introduisent une nouvelle disposition dans le projet de loi, destinée à faire bénéficier les employés de l'État repris par le CGDIS au moment de sa création, pendant une période transitoire de six années, de la procédure de fonctionnarisation prévue à l'article 80 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, en dérogeant à la condition d'« *avoir accompli au moins quinze années de service, à temps plein ou à temps partiel, à compter de la date d'engagement auprès de l'État en qualité d'employé* ».

Le commentaire des amendements 22 et 23 justifie cette adaptation du projet initial comme suit:

« (...) la Commission suit l'avis du Conseil d'État et propose de supprimer l'article 47 du projet de loi qui prévoyait d'insérer l'article 123bis dans la loi précitée du 27 mars 2018.

Cependant, ne pas prévoir une dérogation partielle aux conditions posées par l'article 80 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, plus précisément à l'égard du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), une différence de traitement, tout aussi bien source d'inégalité que celle mentionnée par le Conseil d'État, persisterait au sein du CGDIS. En effet, celui-ci compte des

fonctionnaires repris par le CGDIS des administrations étatiques et des services d'incendie communaux et engagés affectés (sic!) aux mêmes tâches, mais qui n'ont pas les mêmes opportunités d'avancement. D'ailleurs, des inégalités existent également parmi les employés de l'État engagés avant et après la création du CGDIS en raison du fait que la loi précitée du 27 mars 2018 n'avait pas créé des dispositions particulières pour certaines fonctions qu'un employé de l'État était appelé à exercer au sein du CGDIS. Pour remédier à ces inégalités, il est proposé de remplacer l'article 55 du projet de loi en introduisant une disposition transitoire qui précise que, par dérogation à l'article 80, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et pendant une durée transitoire de six ans à compter de l'entrée en vigueur de la future loi, l'employé de l'État intégré ou engagé par le CGDIS avant cette même entrée en vigueur doit avoir accompli la période d'initiation prévue à l'article 20 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État pour pouvoir changer de statut.

La double limitation de la possibilité de fonctionnarisation, à savoir par une limite temporelle (six ans) et une limitation d'éligibilité (seuls les employés affectés au CGDIS au jour de l'entrée en vigueur de la future loi qui ont accompli la période d'initiation), permet de tenir compte des observations du Conseil d'État, tout en remédiant aux inégalités existantes au sein du CGDIS. En effet, déroger à l'article 80, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), de façon limitée dans le temps permettrait de mettre une mesure exceptionnelle en place qui procède de disparités objectives et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, bien qu'opérant, éventuellement, une différence de traitement.

La période transitoire est de six ans afin de permettre aux employés éligibles de participer à l'examen de promotion du groupe de traitement visé. »

Ces explications prêtent à confusion.

En effet, d'abord, la disposition initiale de l'article 47, critiquée par le Conseil d'État, concerne la carrière ouverte, alors que la nouvelle disposition de l'article 54 traite de la fonctionnarisation. Il s'agit de deux procédures totalement différentes, qui visent par ailleurs des agents différents.

Ainsi, la Chambre se demande en quoi la nouvelle disposition remédie à la situation d'inégalité de traitement décrite au commentaire précité, et concernant les « *fonctionnaires repris par le CGDIS des administrations étatiques et des services d'incendie communaux et engagés affectés (sic!) aux mêmes tâches, (...) qui n'ont pas les mêmes opportunités d'avancement* ». Avec la suppression de l'article 47, la situation de ces fonctionnaires n'est plus traitée par le texte.

Ensuite, la Chambre signale que la « *limitation d'éligibilité (seuls les employés affectés au CGDIS au jour de l'entrée en vigueur de la future loi qui ont accompli la période d'initiation)* » prévue par le nouvel article 54 est un non-sens.

En effet, un employé qui est en période d'initiation ne peut de toute façon pas bénéficier de la procédure de fonctionnarisation en application de l'article 80 du statut général (entre autres du fait qu'il doit auparavant avoir passé l'examen de carrière). La dernière phrase de l'article 54 est donc superfétatoire et à supprimer.

En outre, la Chambre se demande comment la nouvelle disposition « *permet de tenir compte des observations du Conseil d'État* », puisque celle-ci n'a aucun rapport avec l'article 47 du texte initial, comme évoqué ci-avant. Tout comme l'article 47, elle met en revanche encore en place une dérogation aux conditions générales de la procédure de fonctionnarisation applicable aux employés des autres administrations et services de l'État.

Cela dit, la Chambre n'est pas opposée à une telle procédure dérogatoire en faveur des agents concernés du CGDIS, comme elle l'avait relevé dans son avis sur le projet de loi initial. En effet, la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile a créé une injustice pour les agents repris par le CGDIS, engagés sous le statut de l'employé de l'État et exerçant des missions administratives et techniques, dans le sens que ceux-ci sont exclus du bénéfice de la procédure de fonctionnarisation spécifique prévue à l'article 32 de cette loi. Le fait d'introduire maintenant une disposition de fonctionnarisation spéciale pour ces agents s'inscrit dans l'objectif de faire bénéficier de conditions identiques tout le personnel repris ou engagé par le CGDIS, ce que la Chambre approuve.

La Chambre se demande toutefois ce qu'il en est de la situation des fonctionnaires initialement visés par l'article 47. Il faudra trouver une solution pour ceux-ci au cas où une situation d'inégalité de traitement persisterait à leur égard.

Finalement, la Chambre se demande encore ce qu'il en est de la situation des agents occupant les fonctions d'infirmier auprès du CGDIS.

Le projet de loi sous avis crée en effet de nouvelles fonctions (d'officier infirmier et de sous-officier infirmier) dans le cadre des pompiers professionnels, mais il ne règle pas la situation de reclassement dans ces nouvelles carrières des agents qui sont actuellement déjà engagés auprès du CGDIS en tant qu'infirmier.

Pour tenir compte de cette situation, la Chambre propose de prévoir une disposition transitoire, permettant aux agents concernés d'intégrer volontairement le cadre opérationnel en tant que fonctionnaire dans les nouvelles carrières au moment de l'entrée en vigueur de la future loi découlant du texte sous avis, par analogie avec les dispositions transitoires du règlement grand-ducal modifié du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels. Les employés actuellement en service qui ne souhaitent pas intégrer le cadre opérationnel devraient avoir la possibilité d'accéder au statut de fonctionnaire à travers les autres moyens existant dans la fonction publique ou à travers la procédure de fonctionnarisation nouvellement prévue par l'amendement 23.

Pour le reste, la Chambre renvoie à son avis n° A-4004 du 22 décembre 2023 sur le projet de loi initial n° 8315, les remarques y formulées par rapport à certains problèmes qui persistent auprès du CGDIS restant entièrement valables.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les amendements parlementaires lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 décembre 2025.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH