



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

MW/PR

P.V. AI 12

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 16 mars 2017

Ordre du jour :

1. 6932 Projet de loi portant modification 1. de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, 2. de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal, 3. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et 4. de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique
 - Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten

 - Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. 6861 Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours
 - Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

 - Continuation des travaux

*

Présents : M. Fränk Arndt, Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles (en rempl. de Mme Lydie Polfer), M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Paul Schroeder, Directeur, Mme Bente Olinger, Administration des Services de Secours (ASS) ; M. Alain Becker, Direction, M. Daniel Schmitz, Plan national d'Organisation des Secours, Direction des Services de Secours ; M. Jean-Lou Hildgen, Direction des Affaires communales ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

1. Projet de loi 6932

Dans son deuxième avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler quant au principe de l'amendement gouvernemental du 27 janvier 2017, dont le but est d'avancer la date d'entrée en vigueur de la future loi de cinq mois.

Du point de vue de la légistique, le Conseil d'État rend attentif à un changement de terminologie depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à savoir le remplacement de la référence au « Mémorial » par celle au « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

La commission adopte le projet de rapport à l'unanimité et propose comme temps de parole le modèle de base.

2. Projet de loi 6861

La commission poursuit ses travaux avec les propositions d'amendement (version du 15 mars 2017).

Amendement 17

Il est proposé de modifier l'article 10 initial, relatif au conseil d'administration du CGDIS (Corps grand-ducal d'incendie et de secours), en remplaçant la procédure de désignation par le SYVICOL¹ de sept membres issus du secteur communal par une procédure simplifiée s'alignant sur la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. En effet, dans son avis du 18 janvier 2016, le SYVICOL « s'interroge sur la compatibilité du mécanisme de gouvernance avec l'article 107 de la Constitution qui consacre le principe de l'autonomie communale: „*Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.*“.

Il en découle que les décisions affectant le patrimoine et les intérêts des communes sont réservés aux organes démocratiquement élus ou bien alors aux organes décisionnels des syndicats de communes, établissements publics communaux auxquels les communes ont délibérément fait le choix d'adhérer afin d'exécuter une de leurs compétences ensemble avec d'autres communes. Le Conseil d'administration du CGDIS n'a pas cette légitimité démocratique et pourtant ses décisions impactent directement les recettes non affectées des communes. Les divers conseils, commissions, groupes de travail mis en place par l'Etat, au sein desquels le SYVICOL délègue des représentants des communes, sont des organes consultatifs, dont l'objectif est de permettre à l'Etat de connaître le point de vue du secteur communal dans le cadre de l'élaboration de ses politiques. Ces organes ne prennent pas des décisions lourdes de conséquences comme ce sera le cas pour le conseil d'administration du CGDIS.

Pour toutes ces raisons, il semble indispensable de mettre en place une procédure d'élection des membres du conseil d'administration par les communes et de maintenir ainsi un lien beaucoup plus étroit entre ces dernières et leurs représentants. Ceci impliquerait bien entendu que le droit de révoquer un délégué communal devrait appartenir aux communes qu'il représente et non au Gouvernement en conseil. ».

Suite à une remarque d'un député au sujet du point 8 de l'article 10 tel que proposé, les termes « membres d'un conseil communal » sont remplacés par « élus communaux ». En

¹ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

effet, le libellé initial pourrait faire penser que ces sept administrateurs devraient appartenir à un même conseil communal.

L'amendement 17 est adopté à l'unanimité.

Amendement 18

Il est proposé d'insérer un article 13 nouveau relatif au mandat d'administrateur, disposant que le mandat d'une durée de six ans est renouvelable et que l'administrateur qui, suite à des élections communales, perd son mandat de conseiller communal, continue son mandat au sein du conseil d'administration jusqu'à son remplacement.

L'amendement 18 est adopté unanimement.

Amendement 19

L'article 14 nouveau détermine la procédure pour la proposition et l'élection des candidats du secteur communal à un poste d'administrateur en suivant le SYVICOL (cf. amendement 17).

Conformément à la demande du Conseil d'État, la notion de « zone de secours » est définie. La détermination de la composition de chaque zone par règlement grand-ducal permet en outre le changement flexible de zone d'une commune. Dans la zone de secours dont fait partie la Ville de Luxembourg, un administrateur est proposé par celle-ci parmi les membres de son conseil communal.

Sur base d'une remarque d'un député, la date du 31 janvier (« au plus tard de l'année suivant celle des élections générales des conseils communaux ») prévue comme date limite pour la proposition, par les conseils communaux au ministre, de candidats pour le poste d'administrateur est remplacée aux alinéas 5 et 6 par les termes « jusqu'au 1^{er} jour du 4^e mois », puisque les élections communales peuvent dans certains cas ne pas avoir lieu au mois d'octobre. De même, les termes « 31 décembre » à l'alinéa 13 sont remplacés par « 1^{er} jour du 3^e mois » (« de l'année des élections générales des conseils communaux »).

L'amendement 19 est unanimement adopté.

Amendement 20

L'article 11 initial (devenant l'article 15), relatif à la présidence du conseil d'administration du CGDIS, est complété conformément à l'appréciation du Conseil d'État. Celui-ci estime nécessaire de prévoir « une disposition réglant la présidence du conseil d'administration en cas d'empêchement simultané du président et du vice-président, par exemple en prenant comme critère l'ancienneté des administrateurs présents à la réunion en question ».

Au dernier alinéa, le mot « assumée » est remplacé par « assurée ».

L'amendement 20 fait l'unanimité de la commission.

Amendement 21

L'article 12 devenant l'article 16 détermine les personnes qui peuvent assister aux réunions du conseil d'administration.

Les modifications proposées tiennent compte des critiques du Conseil d'État qui recommande de remplacer le dernier alinéa « par la création d'une base légale suffisante

pour la prise d'un règlement grand-ducal déterminant le mode de désignation desdits représentants et qui pourrait utilement s'inspirer de textes analogues déjà existants ». En outre, le terme « membres » est remplacé au profit des termes « délégués » et « experts ». En effet, le Conseil d'État rend attentif à l'ambiguïté de la notion de « membre », « étant donné qu'elle peut être comprise comme faisant des délégués des cadres y visés des membres du conseil d'administration à part entière, ce qui n'est pas le but des auteurs, qui est celui d'assurer la représentation des intérêts du personnel fixe au sein du conseil d'administration et non celui de vouloir introduire une cogestion ».

L'amendement 21 est adopté à l'unanimité.

Amendement 22

L'article 13 (nouvel article 17) est complété par deux alinéas pour suivre le Conseil d'État, lequel demande l'ajout d'« une disposition soumettant les membres du conseil d'administration à une obligation de garder secrètes les informations qui leur sont communiquées dans le cadre de l'exercice de leur mission ainsi qu'à une obligation de délicatesse. Les mêmes obligations sont à imposer aux délégués et aux autres personnes qui assistent aux réunions du conseil d'administration. ».

La commission ajoute le mot « confidentielles » pour clarifier le texte en indiquant que les informations confidentielles sont celles à garder secrètes.

L'amendement 22 est unanimement adopté.

Amendement 23

Les modifications proposées pour l'article 14 initial (nouvel article 18) tiennent compte des observations du Conseil d'État.

Des explications sont demandées au sujet de l'ajout à l'alinéa 2 d'un point 10 nouveau, disposant que le conseil d'administration statue, sous réserve de l'approbation du ministre, sur « la détermination des indemnités des pompiers volontaires pour l'exercice de leurs fonctions et de leurs activités ».

L'objet est de permettre au conseil d'administration d'adopter un système inspiré de celui appliqué en France. Celui-ci bénéficie d'une certaine flexibilité et consiste à fixer un taux horaire échelonné en fonction des grades. Ainsi, le tarif horaire pour le pompier ordinaire s'élève à 7,50 € par heure. S'y ajoute une indemnité pour certaines activités, telles les heures de permanence de jour ou de nuit, dont le taux correspond à un pourcentage du tarif horaire.

Un député souhaitant connaître l'impact financier d'un tel système, Monsieur le Ministre répond que si le même système était appliqué tel quel au Luxembourg, le coût en serait moins élevé que celui du système actuel. Celui-ci est déterminé par le Règlement grand-ducal du 21 mars 2012 déterminant les modalités de permanence et de garde et d'indemnisation des volontaires des unités de secours de la division de la protection civile de l'Administration des services de secours. Aux termes de l'article 7 de ce règlement : « Les volontaires de la brigade des secouristes, ambulanciers et sauveteurs touchent une indemnité fixée comme suit:

- 1 euro par heure de permanence ;
- 4 euros par heure de garde. ».

Un député est d'avis que le point 10 nouveau de l'alinéa 2 devrait figurer à l'alinéa 3, ces points étant soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil, de sorte que les indemnités feraient au moins l'objet d'un contrôle démocratique indirect par la Chambre des Députés. L'orateur mentionne dans ce contexte que le Fonds du Logement se trouve confronté à une insécurité juridique en cas de transactions (vente de logements) dépassant la somme de 10 millions d'euros, la question se posant de savoir si une loi ne devrait pas clarifier ce point. Entretemps, le Fonds veille à un équilibre entre ventes et locations.

Un autre député rappelle que le CGDIS, en tant qu'établissement public, est contrôlé par la Cour des Comptes, laquelle rapporte à la Chambre des Députés. De cette manière, le législateur exerce un contrôle (indirect) sur le CGDIS.

Monsieur le Ministre fait savoir que la question du système à appliquer a été discutée avec les volontaires.

En guise de conclusion, la commission décide de déplacer le point nouveau à l'alinéa 3 comme point 2 nouveau et de remplacer le mot « détermination » par « fixation ». L'amendement est adopté unanimement dans cette forme.

Amendement 24

Il s'agit en réalité d'une proposition de texte du Conseil d'État pour l'article 15 initial (nouvel article 19) que la commission adopte à l'unanimité.

Amendement 25

L'article 16 initial (nouvel article 20) est modifié pour suivre le Conseil d'État dans l'essentiel de ses observations, en ce qui concerne les deux premiers alinéas. S'agissant de l'alinéa 1^{er}, la mention expresse du directeur de l'Institut national de formation des secours en tant que membre du comité directeur du CGDIS est dès lors supprimée. L'alinéa 2 est complété par l'indication du statut des membres du comité directeur et les conditions de rémunération.

L'amendement est unanimement adopté.

Amendement 26

Cet amendement consiste à compléter l'article 24 initial (nouvel article 28), dernier alinéa par la précision que l'indemnisation des médecins et du personnel assistant pour les missions qu'ils assurent sur base volontaire est déterminée par règlement grand-ducal.

L'ajout trouve l'accord unanime de la commission.

Amendement 27

La suppression du bout de phrase à l'article 27 initial (devenant l'article 31), alinéa 2 *in fine* répond à l'observation du Conseil d'État que le personnel du CGDIS, établissement public à caractère administratif, a le statut de droit public.

La commission exprime unanimement son accord.

Amendements 28 à 32

Les modifications apportées à l'article 28 initial (devenant l'article 32) ont pour objet de créer, sur demande du Conseil d'État sous peine d'opposition formelle, la « base légale suffisante pour la mise en place d'un règlement grand-ducal d'exécution portant indication des

conditions de classement du personnel repris en termes de groupes et sous-groupes de traitement ». Ce règlement s'appliquera à tout le personnel du CGDIS, indépendamment de l'affectation d'origine.

Les amendements 28 à 32 font l'objet de l'approbation unanime de la commission.

Article 29 (version novembre 2016, article 28 initial)

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 30 (version novembre 2016, article 29 initial)

En raison du manque de clarté, le Conseil d'État propose un nouveau libellé pour l'alinéa 1^{er}, que la commission adopte.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'État s'oppose formellement au texte pour être contraire au principe de sécurité juridique, l'énumération des dispositions législatives applicables aux pompiers volontaires devant être précise et complète.

Il peut être tenu compte de l'opposition formelle par trois moyens : l'énumération telle que demandée, au risque d'en oublier certaines ; la suppression entière de l'alinéa 2 ; la suppression de la première phrase de l'alinéa 2 et l'ajout d'une référence au règlement interne du CGDIS définissant les règles en question.

Monsieur le Directeur de l'ASS explique que l'arrière-plan de l'alinéa 2 est la discussion sur l'applicabilité aux pompiers volontaires de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Une tendance générale se dessine parmi les États membres de l'Union européenne en défaveur de l'applicabilité.

L'orateur comprend les doutes d'un député qui ne voit pas de lien entre ladite directive et les pompiers volontaires, puisque ceux-ci ne relèvent pas du droit du travail. Un certain lien de subordination existe cependant entre le pompier volontaire et sa hiérarchie, le pompier volontaire faisant des heures de garde, même si celles-ci sont indemnisées et non rémunérées. S'y ajoute que les activités volontaires sont exercées en plus du temps de travail, lequel est réglé avec précision pour des raisons de santé et de sécurité des travailleurs. Se pose aussi la question pour les pompiers professionnels qui exercent des activités dans le volontariat pendant leurs jours de repos, ces activités, même volontaires, pouvant être considérées comme du travail.

Plusieurs membres de la commission sont d'avis que le volontariat ne tombe pas dans le champ d'application de la directive, nonobstant l'existence d'un lien de subordination. Les activités exercées par les pompiers volontaires constituent une prestation de service, par analogie à celles exercées notamment par les volontaires dans les domaines du sport et de la musique, Monsieur le Directeur de l'ASS faisant remarquer que la différence pour les pompiers réside dans le fait qu'aussi bien les professionnels que les volontaires ont le même patron, à savoir le CGDIS.

La commission décide de supprimer l'alinéa 2.

À l'alinéa 3, le mot « emplois » est remplacé par le mot « fonctions », suite à l'observation du Conseil d'État que la terminologie utilisée est en contradiction avec l'alinéa 1^{er} qui « a pour but d'exclure toute notion d'« emploi » au sens des textes y visés ».

Quant au dernier alinéa, le libellé proposé par le Conseil d'État pour la seconde phrase est adopté.

Article 31 (version novembre 2016, article 30 initial)

En ce qui concerne les indemnités, le Conseil d'État rend attentif au SYVICOL² qui, dans son avis du 18 janvier 2016³, « estime, à juste titre, que l'indemnité versée aux pompiers volontaires devrait être exempte de toute charge fiscale sur la base d'un texte légal, au lieu de l'être uniquement à la suite d'une circulaire du directeur de l'Administration des contributions directes ».

Monsieur le Ministre examinera ce point avec le ministre des Finances.

À l'alinéa 2, « Le nombre d'indemnités horaires » est remplacé par « Les indemnités », le libellé s'alignant sur celui utilisé aux alinéas 1^{er} et 3.

La commission met l'accent sur le respect de l'égalité de traitement, le même système devant être appliqué à tous les volontaires, nonobstant le domaine d'activités, et par analogie aux autres établissements publics.

Monsieur le Ministre indique qu'au dernier alinéa, « l'approbation du ministre » est remplacée par « l'approbation du Gouvernement en conseil ».

Article 32 (version novembre 2016, article 31 initial)

Cet article établit le cadre des pompiers volontaires. Le Conseil d'État constate que le texte ne contient aucune indication « ni sur le nombre de titulaires des différents grades, ni sur leurs conditions d'attribution de grade et d'avancement à ceux-ci », des précisions que les auteurs du texte ne sauraient pas donner. Monsieur le Ministre propose dès lors de maintenir le statu quo. Un amendement sera proposé, en ce qui concerne les titres, afin de les aligner sur ceux des pompiers professionnels.

Article 33 (version novembre 2016, article 32 initial)

Cet article a pour objet la protection des pompiers volontaires. Au sujet de l'indemnisation des dommages subis dans le cadre de l'exercice de leur fonction, le Conseil d'État constate un traitement inégal par rapport aux pompiers professionnels, en défaveur des pompiers volontaires, et exprime dès lors une opposition formelle.

Par conséquent, les auteurs du texte suggèrent de remplacer à l'alinéa 2 « peut les en indemniser » par « les en indemnise ».

Article 34 (version novembre 2016, article 33 initial)

Selon cette disposition, l'assurance contre les accidents et maladies professionnelles s'applique aux pompiers volontaires, y inclus les jeunes pompiers inscrits auprès du CGDIS et les vétérans qui assistent à une activité autorisée par le CGDIS.

Comme la notion de « vétérans » ne figure qu'à l'article 34, le Conseil d'État suggère de la remplacer par celle de « membres inactifs », définie à l'article 29 initial.

² Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

³ Doc. parl. 6861¹

Monsieur le Ministre recommande le maintien de la notion de « vétérans », laquelle désigne les pompiers volontaires ayant atteint l'âge de 65 ans. Les membres inactifs sont ceux qui, pour des causes déterminées, ne peuvent plus participer à l'exécution de tâches opérationnelles, indépendamment de leur âge. L'orateur juge utile d'expliquer cette différence et le maintien de la notion de « vétérans » dans la lettre d'amendement.

Un député renvoie à l'avis du SYVICOL, lequel préfère à l'alinéa 2 la suppression de « peut » de sorte que le libellé serait le suivant : « Le CGDIS ~~peut~~ contracter des assurances complémentaires destinées à parfaire l'indemnisation des pompiers volontaires. ».

Monsieur le Directeur de l'ASS fait cependant savoir que celle-ci contracte déjà aujourd'hui des assurances pour protéger le pompier volontaire contre des dommages venant de tiers et pour indemniser des dommages causés par lui.

Article 35 (version novembre 2016, article 34 initial)

Monsieur le Ministre souligne que cette disposition fait partie des mesures destinées à renforcer le volontariat. Actuellement, le montant fiscalement déductible pour une pension complémentaire est fixé à 3 200 €. L'article 35 prévoit que le CGDIS peut rembourser jusqu'à cinquante pour cent de ce montant, lequel reste par ailleurs entièrement déductible.

Dans son avis du 24 janvier 2017, le Conseil d'État pose la question de l'indexation du montant remboursé. Monsieur le Ministre donne à considérer que ce montant dépend toutefois du montant fiscalement déductible, limité précisément à 3 200 €, dont cinquante pour cent sont toujours 1 600 €, nonobstant une éventuelle indexation. Le Conseil d'État renvoie aussi au SYVICOL, lequel « salue ce geste de reconnaissance de l'engagement volontaire, mais estime qu'il ne semble pas opportun de fixer le montant maximal par la loi, vu que ceci compliquera son adaptation future. Dans un but de simplification, il propose d'abandonner le plafond et de confier au conseil d'administration la fixation du montant, aussi bien que des conditions et modalités de remboursement », cette décision pouvant être soumise à l'approbation ministérielle.

La faveur accordée aux pompiers volontaires trouve le consentement de la commission, l'activité de pompier volontaire méritant une appréciation particulière.

Un député se demandant s'il n'est pas préférable de détacher l'avantage en question de l'imposition, puisque tous les concernés ne sont pas soumis au même régime fiscal et pour pouvoir librement augmenter le montant, la commission décide d'apporter un amendement à l'article 35 consistant à supprimer la référence au « montant fiscalement déductible ».

L'emploi du verbe « pouvoir » à l'alinéa 1^{er} est fait dans le but de flexibilité des décisions du CGDIS.

Article 36 (version novembre 2016, article 35 initial)

Une allocation de reconnaissance (« Tubaksrent ») est accordée au pompier volontaire qui a effectué au moins quinze ans de service. Le montant annuel maximal est de 600 € et l'allocation est versée à compter de l'année où la limite d'âge est atteinte.

Le Conseil d'État réitère son observation au sujet d'une indexation, suggestion que la commission adopte.

Luxembourg, le 15 novembre 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen