



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 21 mars 2017

Ordre du jour :

- 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 : Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, 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, Mme Patricia Vilar, Affaires juridiques, 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

Excusé : M. Fränk Arndt

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

Articles 37 à 45 (version novembre 2016, articles 36 à 44 initiaux)

Ces articles sont relatifs au congé spécial (« congé sapeur ») institué dans l'intérêt des volontaires des secours.

Par amendements gouvernementaux du 12 décembre 2016, la durée du congé spécial est augmentée de sept jours ouvrables par an à vingt jours ouvrables par période de deux ans et la durée totale est augmentée de quarante à soixante jours ouvrables.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

Article 46 (version novembre 2016, article 45 initial)

Cet article répartit le cadre des pompiers professionnels en trois carrières.

Le Conseil d'État fait remarquer que, contrairement à ce qui est le cas pour les pompiers volontaires, le projet de loi indique pour chaque carrière une quote-part par rapport aux effectifs totaux des pompiers professionnels et impose au conseil d'administration du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) de fixer le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre.

Article 47 (version novembre 2016, article 46 initial)

Un amendement est nécessaire, puisque, comme le constate la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 3 février 2016, « les auteurs du texte sous avis font l'amalgame entre les titres et les fonctions du cadre supérieur des pompiers professionnels ». La Chambre « invite dès lors les auteurs du projet de loi à revoir et à clarifier les dispositions en question, notamment en adaptant le nombre des titres à celui des grades et subsidiairement aux fonctions remplies par les agents dans les différents grades, ceci suivant la description des postes et l'organigramme prévus à l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ».

Un député souhaiterait obtenir des auteurs du texte un tableau des carrières et grades, en les comparant aux carrières et grades étrangers. Par ailleurs, l'orateur s'intéresse aux grades de traitement par rapport aux fonctions et exprime sa préférence pour une séparation des grades et fonctions.

Article 48 (version novembre 2016, article 47 initial)

Aux termes du paragraphe 3, l'article 4, paragraphe 1^{er} de la loi (modifiée) du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités d'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 ne s'applique pas aux pompiers professionnels du cadre moyen. Selon le commentaire de l'article, « en raison du fait que le niveau de responsabilité attribué au personnel relevant de cette catégorie de traitement requiert des compétences et d[e l] l'expérience en matière de secours offerts uniquement par les pompiers professionnels du cadre de base prévu à l'article 48 [devenu l'article 49], il est fait abstraction de la limite prévue à l'article 4 de la loi [modifiée] du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités d'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 fixant le nombre maximum des postes d'une catégorie de traitement pouvant être occupés par des fonctionnaires relevant de la catégorie de traitement immédiatement inférieur[e] à la leur ». La limite prévue par la loi de 2015 est fixée à 20 pour cent.

Le Conseil d'État « en déduit que l'ensemble des pompiers professionnels affectés à un groupe de traitement donné se voit offrir la possibilité de rejoindre un groupe de traitement supérieur ». Il « s'oppose, par conséquent, formellement à cette disposition qui remet en cause le principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, étant donné que les arguments fournis par les auteurs du projet à l'appui de leur texte peuvent trouver application à de nombreuses autres situations comparables dans la Fonction publique et

n'établissent dès lors pas en quoi le traitement différent des pompiers professionnels procéderait de disparités objectives, et qu'il serait rationnellement justifié, adéquat et proportionné au but poursuivi ».

Monsieur le Ministre propose de maintenir le texte et d'explicitier l'exception au Conseil d'État. En effet, la dérogation à la limite de 20 pour cent se justifie par les exigences de sécurité et d'expérience exposées ci-dessus, ces exigences ne pouvant en principe être satisfaites que par les pompiers professionnels qui sont passés par le cadre de base. Néanmoins, les auteurs veulent conserver la possibilité de recruter directement à un poste du cadre moyen, donc sans le passage par le cadre de base.

La dérogation ne concerne que les pompiers du domaine opérationnel.

Article 49 (version novembre 2016, article 48 initial)

Au paragraphe 2, il convient de remplacer la catégorie de traitement D par la catégorie de traitement C. Une réunion du ministre avec la Fédération Nationale des Corps de Sapeurs-Pompiers aura lieu pour préciser cette carrière.

Article 50 (version novembre 2016, article 49 initial)

Le Conseil d'État constate une contradiction entre cet article et l'article 14, alinéa 1^{er}, dont le sixième tiret dispose que le conseil d'administration du CGDIS statue, entre autres, sur le nombre des emplois, alors que l'article 50 prévoit en outre que la décision du conseil d'administration relative au « nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre » est soumise à l'approbation du ministre. Le Conseil d'État exprime une opposition formelle en raison de la contradiction interne de ces deux textes, laquelle est contraire au principe de sécurité juridique. Il propose d'omettre l'article 49 initial.

Monsieur le Ministre peut se déclarer d'accord avec la suppression dudit article et l'ajout à l'article 14 que la décision du conseil d'administration est à approuver par le ministre.

Article 51 (version novembre 2016, article 50 initial)

Cet article, concernant les conditions d'accès au cadre de base, notamment pour les volontaires de l'armée, ne donne pas lieu à observation.

Article 52 (version novembre 2016)

Ce nouvel article accorde un droit de priorité aux pompiers volontaires pour l'accès au cadre moyen et au cadre de base.

La formation du candidat est décisive.

À une question concernant la raison pour laquelle ce droit est prévu aussi pour l'accès au cadre moyen, les auteurs expliquent qu'il s'agit de prévoir cette possibilité afin de ne pas désavantager un candidat pompier volontaire qui dispose de toutes les formations requises et qui a le niveau de formation scolaire requis pour le cadre moyen.

Article 53 (version novembre 2016)

Cet article, également introduit par amendement gouvernemental du 28 avril 2016, est relatif à la mise en œuvre du droit de priorité. Suivant l'alinéa 1^{er}, le classement du pompier volontaire à l'examen-concours n'influe pas sur le droit de priorité, tandis que l'alinéa 2 prévoit un relevé de classement séparé pour les candidats pompiers volontaires.

Le Conseil d'État pose la question de savoir si une procédure prévoyant deux étapes distinctes ne serait pas préférable, « à savoir une première campagne de recrutement ouverte aux seuls pompiers volontaires, suivie d'une seconde campagne à ouverture générale si la première campagne d'embauche n'a pas permis de remplir tous les postes vacants. Ceci aurait au moins l'avantage de ne pas devoir organiser des examens pour des candidats dont la plupart, même en cas de réussite, n'ont pas la moindre chance de recrutement. ».

Monsieur le Ministre se rallie à ces réflexions en indiquant qu'une telle procédure peut être appliquée même sans être nécessairement inscrite dans la loi.

Article 54 (version novembre 2016, article 51 initial)

Pour le Conseil d'État, cet article est à supprimer, « étant donné qu'il est superfétatoire d'inclure dans un projet de loi spécifique des dispositions ayant trait aux conditions relatives au recrutement et aux examens des fonctionnaires, sauf si des conditions particulières sont nécessaires pour départager les candidats, ce qui ne découle en l'espèce ni du libellé de l'article sous examen, ni de l'exposé des motifs. Il en va de même pour ce qui est des primes à allouer. ».

Monsieur le Ministre explique que cet article a sa raison d'être du fait que le personnel du CGDIS se distingue de celui de l'Administration générale, en particulier en ce qui concerne les conditions de formation. Toutefois, le bout de phrase « , ainsi que les primes dont ils bénéficient » peut être omis.

Article 55 (version novembre 2016, article 52 initial)

Le Conseil d'État est suivi dans sa demande de préciser au premier tiret du paragraphe 1^{er} la base légale de l'augmentation de la TVA. Dans la même logique, il convient de préciser au deuxième tiret la base légale de l'impôt spécial dans l'intérêt des services de secours.

Par ailleurs, les auteurs proposent la suppression du second paragraphe, la date du 15 mars prévue pour arrêter le budget du CGDIS n'étant pas réaliste. L'approbation du budget annuel et des prévisions budgétaires pluriannuelles par le conseil d'administration, sous réserve de l'approbation du ministre, figure d'ailleurs aussi à l'article 14.

Article 56 (version novembre 2016, article 53 initial)

Il est tenu compte de la demande du Conseil d'État de compléter l'alinéa 1^{er}, énumérant les dépenses à charge exclusive de l'État, par les frais résultant de l'assistance réciproque entre États.

La commission ne partage pas la vue du Conseil d'État qui considère le second alinéa comme superfétatoire.

Article 57 (version novembre 2016, article 54 initial)

La commission reprend la reformulation proposée par le Conseil d'État pour le début de l'article, lequel est en contradiction avec l'article 52 initial en ce qu'« il comprend pour la fixation de la participation obligatoire, parmi les recettes prises en compte pour établir celle-ci, justement la participation obligatoire étatique et communale, au lieu d'exclure ces recettes spécialement destinées à combler la différence entre les dépenses du CGDIS et ses autres recettes, hormis celle visée à l'article 53 ».

La commission suit le Conseil d'État quant au remplacement de la référence à une comptabilité « commerciale » par celle à une comptabilité « générale », tout en précisant qu'il concerne l'article 59 (article 55 initial).

Article 58

Par amendement gouvernemental du 28 avril 2016, les auteurs ont tenu compte d'une demande du SYVICOL¹ pour, comme expliqué au commentaire de l'amendement, « la mise en place d'un mécanisme qui empêche une croissance incontrôlée des dépenses du CGDIS qui grèverait de manière disproportionnée les budgets des communes. Ainsi, la progression positive d'un exercice budgétaire à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS est limitée à la progression des recettes non-affectées pour l'ensemble des communes luxembourgeoises en provenance de l'ICC² et du FCDF³. ».

Il convient d'adapter la terminologie suite à l'entrée en vigueur de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

Article 59 (version novembre 2016, article 55 initial)

La commission suit le Conseil d'État en supprimant au dernier alinéa, seconde phrase le bout « nécessaires à la bonne compréhension de la situation financière du CGDIS ».

Article 60 (version novembre 2016, article 56 initial)

La commission se rallie au Conseil d'État pour supprimer l'alinéa 2.

Article 61 (version novembre 2016, article 57 initial)

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 62 (version novembre 2016, article 58 initial)

Le libellé proposé par le Conseil d'État, remplaçant la référence à la « tarification » de l'eau, est adopté.

Article 63 (version novembre 2016, article 59 initial)

Selon cet article, les travaux nécessités par la mise en œuvre des missions du CGDIS sont déclarés d'utilité publique, pour la raison, selon le commentaire de l'article, qu'ils revêtent une mission d'intérêt général.

Le Conseil d'État exprime ses doutes à l'égard de « cette affirmation *ex cathedra* » et pose la question de savoir ce qu'il en est, par exemple, d'un espace de récréation destiné au seul personnel du CGDIS. Par ailleurs, la disposition est contraire à l'article 16 de la Constitution, selon lequel « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi ». Le Conseil d'État s'oppose formellement au texte et met l'accent sur la nécessité de préciser dans le texte les travaux « qui profitent *de plano* de la déclaration d'utilité publique, à l'instar des solutions retenues pour d'autres établissements publics ».

¹ Syndicat des Communes et Villes Luxembourgeoises

² Impôt commercial communal

³ Fonds communal de dotation financière, devenu le Fonds de dotation globale des communes (loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes)

Pour Monsieur le Ministre, les travaux de construction entrepris par le CGDIS doivent bénéficier de la déclaration d'utilité publique.

Un député suggère de prévoir une disposition permettant de procéder pour les projets de construction du CGDIS par la voie du plan d'occupation des sols (POS).

Un autre membre de la commission rappelle qu'un POS n'est pas forcément nécessaire, puisque l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dispose notamment que : « Dans les parties du territoire de ces communes situées en dehors des zones définies à l'alinéa qui précède, parties dénommées "zone verte" dans la présente loi, seules peuvent être érigées des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole ou cynégétique ou à un but d'utilité publique. Les constructions restent cependant soumises à l'autorisation du Ministre. ».

Pour un autre député, le problème se pose de manière globale, puisque les procédures prévues par la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont lourdes, en songeant notamment à la construction d'infrastructures en matière d'approvisionnement d'eau et d'assainissement des eaux usées.

D'autres réflexions sont menées, telle celle de définir dans le plan d'aménagement général une zone réservée aux services de secours.

Dans le contexte de préciser ce qu'il faut entendre par travaux d'utilité publique, Monsieur le Ministre pose la question de savoir ce qu'il en est des interventions des services de secours, sachant que la reconnaissance du caractère d'utilité publique implique d'autres conséquences en cas de faute commise et au niveau des assurances que pour des interventions qui n'ont pas ce caractère.

La commission reviendra sur ce point à l'occasion de la finalisation des amendements.

Article 64 (version novembre 2016, article 60 initial)

La proposition du Conseil d'État concernant l'alinéa 2 est adoptée. Il en va de même pour son raisonnement relatif à la nature juridique du plan national d'organisation des secours, l'alinéa 4 étant dès lors à supprimer.

Article 65 (version novembre 2016, article 61 initial)

Cet article est relatif au règlement intérieur du CGDIS.

Le Conseil d'État rappelle que le personnel du CGDIS sera soumis au régime légal de la Fonction publique et se verra en particulier appliquer le régime disciplinaire de la Fonction publique. Comme l'article 108*bis* de la Constitution « ne permet pas aux établissements publics, en vertu du principe de la spécialité dans leur domaine de compétence, d'instituer des règles disciplinaires », le Conseil d'État s'oppose formellement au texte. Il pose aussi « la question de l'application d'un tel règlement aux pompiers volontaires qui ne sont pas liés au CGDIS par un lien de subordination ».

Par conséquent, Monsieur le Ministre propose de compléter l'alinéa 1^{er} comme suit : « Sans préjudice de l'application de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, un règlement... ».

En se référant à son avis complémentaire du 15 juillet 2016 sur le projet de loi dite « Omnibus », le Conseil d'État demande le remplacement au dernier alinéa du concept de notification par celui de « communication » ou de « transmission ».

Quant aux pompiers volontaires, Monsieur le Ministre insiste à ce que le règlement intérieur s'applique également à eux, sans qu'il soit besoin de le préciser dans le texte de loi. Déjà aujourd'hui, il n'existe certes pas de contrat de travail, mais néanmoins un lien de subordination et des règles et procédures disciplinaires qui leur sont applicables. Il est hors question que seuls les pompiers professionnels doivent respecter des règles en matière de discipline.

Articles 66 et 67 (version novembre 2016, articles 62 et 63 initiaux)

Ces articles sont les premiers de la section 2, du chapitre III, relative à l'organisation opérationnelle et territoriale des secours. Ils déterminent l'autorité responsable des interventions de secours.

Le Conseil d'État note dans la section 2 une distinction entre la direction des opérations de secours (DOS), appartenant aux responsables politiques, et le commandement des opérations de secours (COS), relevant des services de secours.

Selon le Conseil d'État, la notion de DOS est à rapprocher de la mission du CGDIS reprise à l'article 4 du projet de loi qui utilise les mêmes termes. « En effet, du moment que les auteurs du projet dissocient, par la nouvelle rédaction de l'article 100 de la loi communale, l'obligation incombant au bourgmestre en vertu de la loi précitée des 16 – 24 août 1790 de la compétence de mise en place pratique des dispositifs requis pour remplir cette obligation, le risque pour le bourgmestre de voir sa responsabilité engagée pour des raisons qui, en fin de compte, se trouvent en dehors de sa sphère d'influence, est réel en cas notamment d'échec d'une opération de sauvetage en raison d'une organisation déficiente des secours. ». Le Conseil d'État « rejoint sur ce point les considérations exhaustives du SYVICOL, qui préconise d'introduire au texte en projet des dispositions analogues à celles figurant au Code (français) général des collectivités territoriales en vue de la limitation ou de l'atténuation de la responsabilité du bourgmestre en cas de transfert de compétence à un établissement tiers ».

Les auteurs du projet de loi préconisent une formulation intégrant la réquisition, de manière à ce qu'il soit clairement distingué entre l'intervention du bourgmestre en tant que tel et son intervention sur base d'une réquisition du CGDIS.

Certains membres de la commission insistent à ce que les articles soient libellés de manière claire et précise, en rappelant que le ministre, lorsqu'il est politiquement en cause, est pénalement irresponsable. Une détermination claire des responsabilités est d'autant plus importante que celle du bourgmestre va très loin, puisque, notamment, sa fortune personnelle est engagée et qu'on observe aujourd'hui une tendance à tenter au moindre problème un procès en justice contre le bourgmestre.

Monsieur le Ministre est parfaitement conscient de la problématique que le présent projet de loi ne saurait cependant résoudre complètement. Les modifications apportées à l'article 62 initial par amendement gouvernemental du 28 avril 2016 font suite aux observations du SYVICOL qui demande notamment que les fonctions de DOS et de COS soient définies davantage et que leurs champs d'activités respectifs soient clairement délimités.

Au niveau de la responsabilité civile, un député fait la suggestion de mettre en place un fonds de garantie auprès de l'État, tel le fonds de garantie automobile, pour l'indemnisation des victimes d'interventions de secours, ces cas ne se présentant qu'exceptionnellement.

Monsieur le Ministre se réfère à l'article 3 tel que complété par amendement gouvernemental du 28 avril 2016, répondant à la demande du SYVICOL de régler la question de la responsabilité de façon explicite, notamment par analogie au Code général des collectivités territoriales (CGCT) français. La mise en place d'un fonds reviendrait par contre à miner la responsabilité du bourgmestre : soit le bourgmestre est responsable, soit il ne l'est pas. Au plan pénal, le bourgmestre ne peut s'acquitter de sa responsabilité.

Une députée fait remarquer que le Luxembourg s'inspire en matière pénale plus du droit belge. Rendant attentif à la réglementation sévère en droit français en matière de responsabilité, l'oratrice prévient aussi du risque d'un excès de réglementation.

Un député propose d'abandonner l'expression « direction des opérations de secours » et de se référer au « bourgmestre ».

Le Conseil d'État demande de supprimer les termes « en application des pouvoirs de police administrative générale dont il est investi » ou de les remplacer par une référence expresse à la loi précitée des 16 – 24 août 1790.

Luxembourg, le 19 décembre 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen