



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

MW,PN/PR

P.V. AIEFH 10

**Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les
femmes et les hommes**

Procès-verbal de la réunion du 27 février 2020

Ordre du jour :

Présentation du bilan intermédiaire concernant la réorganisation des services de secours et le transfert des biens immeubles et biens meubles qui en découle

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi (en rempl. de Mme Lydie Polfer), M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas (en rempl. de M. Claude Lamberty), M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies (en rempl. de M. Michel Wolter), Mme Josée Lorsché (en rempl. de M. Marc Hansen), M. Georges Mischo, M. Gilles Roth

M. Carlo Back, observateur

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Paul Schroeder, Directeur général, du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, M. Alain Becker, Direction de la Sécurité civile, Mme Nathalie Schmit, Cabinet ministériel, du Ministère de l'Intérieur

Collège d'experts consultants:

M. Jean-Mathias Goerens, M. François Maurer, M. Franz-Josef Molitor

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Goergen

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

Présentation du bilan intermédiaire concernant la réorganisation des services de secours et le transfert des biens immeubles et biens meubles qui en découle

Monsieur le Président rappelle le contexte de la présente réunion, à savoir la motion du groupe politique CSV déposée le 20 mars 2018 dans le cadre du projet de loi n° 6861 devenu la loi (modifiée) du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Par cette motion, la Chambre des Députés a invité le Gouvernement :

- à informer les responsables communaux sans délai sur les démarches et préparatifs à entreprendre en vue de la mise en vigueur de la loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après « CGDIS ») ;
- à soumettre à la Chambre des Députés des bilans intermédiaires concernant les transferts de propriété prévus aux articles 9, 10 et 11 du projet de loi n° 6861 ;
- à soumettre à la Chambre des Députés avant la présentation du budget pour l'année 2019 une évaluation actualisée de la participation de l'État et des communes au financement du CGDIS ; et
- à soumettre à la Chambre des Députés un bilan intermédiaire concernant la réorganisation des services de secours pour juillet 2019.

Les points concernant l'information des responsables communaux et l'évaluation actualisée de la participation financière de l'État et des communes ont été abordés au cours de la réunion du 27 mars 2019 sur le projet de budget pour l'exercice 2019. La présente réunion est consacrée aux deux autres points.

Au sujet du transfert de propriété des biens meubles et immeubles, un représentant ministériel rappelle que la loi précitée du 27 mars 2018 prévoit une période maximale de deux ans pour la conclusion des conventions avec les communes. Le transfert a nécessité d'importants travaux préparatoires, dont deux règlements grand-ducaux qui sont déjà en vigueur. Les communes étaient prêtes à continuer à assumer certaines tâches après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 mars 2018 et avaient prévu le financement afférent.

La mise en place des nouvelles structures du CGDIS, ainsi que le recrutement du personnel qualifié a nécessité un certain temps. La structure opérationnelle du CGDIS, telle que décrite par la loi, s'appuie sur les Centres d'incendie et de secours (ci-après « CIS ») regroupés en quatre zones de secours. Les chefs de zone respectifs agissent en tant que point de contact privilégié entre les CIS et les responsables communaux.

L'orateur soulève que le contact nouvellement établi entre les chefs de zone et les responsables communaux a permis, à travers les six derniers mois, de conclure plusieurs conventions de mise à disposition de biens immeubles et de transfert de biens meubles avec différentes communes. En application des dispositions de l'article 10 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, deux règlements grand-ducaux ont été élaborés pour :

- fixer les modalités de calcul de l'indemnité de mise à disposition des biens immeubles destinés à héberger un CIS moyennant un contrat de louage ; et
- fixer les modalités d'évaluation et de calcul de la contrepartie monétaire dans le cadre d'un transfert de propriété ou de jouissance de biens immeubles appartenant aux communes, à l'État ou à toute autre personne morale de droit public et affectés aux missions de sécurité civile.

Dans la plupart des cas, des conventions de mise à disposition de biens immeubles ont été conclues avec les communes.

En ce qui concerne le transfert ou la jouissance de biens immeubles, l'orateur tient à préciser que de nombreux critères (tels que la vétusté des immeubles et la localisation géographique des parcelles à transférer) ont été respectés dans le cadre de l'évaluation et du calcul de la contrepartie monétaire en vue de garantir que les communes cédantes soient traitées de manière équitable.

En soulevant que la planification actuelle prévoit que les conventions entre le CGDIS et les autorités communales produisent leurs effets avant la date butoir du 30 juin 2020, l'orateur fait savoir qu'à ce jour, les informations de base des fiches de renseignement et des annexes d'inventaires nécessaires à l'établissement des contrats de louage et des conventions de transfert de biens meubles n'ont pas encore été recueillies pour 7 CIS. Il en découle que la majorité des conventions produisent déjà leurs effets ou ont été soumises respectivement aux autorités communales ou au Conseil d'Administration du CGDIS pour approbation.

Finalement, l'orateur souhaite attirer l'attention sur les projets de construction en cours du CGDIS :

- la construction du nouveau Centre national d'incendie et de secours (CNIS) pourra être achevée encore cette année. Le transfert de propriété est régi, d'une part, par l'article 121, paragraphe 3, de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et, d'autre part, par la convention du 3 septembre 2015 conclue entre l'État et la Ville de Luxembourg. L'article 121, paragraphe 3 précité dispose que : « Le futur Centre national d'incendie et de secours, appartenant à la Ville de Luxembourg et à l'État sera transféré en pleine propriété au CGDIS après sa mise en exploitation moyennant convention selon les dispositions de l'article 10. » De ce fait, le CGDIS est tenu de rembourser les frais engendrés par le projet du CNIS en fonction des décomptes établis par l'État et la Ville de Luxembourg. À cet égard, l'orateur juge nécessaire de rappeler que le fonds spécial dénommé « Fonds pour la réforme des services de secours¹ » a été institué, avant la création du CGDIS, en vue de constituer une réserve financière afin de pouvoir honorer les remboursements en relation avec le projet CNIS ;
- le projet de construction d'un nouveau CIS à Redange est en cours de finalisation. Le transfert de propriété ou de jouissance est programmé après l'achèvement de la construction par le maître d'ouvrage, à savoir l'Administration communale de Redange. L'achèvement du projet en cours est prévu pour fin 2020 au plus tard ;
- au cours de l'année 2019, l'avant-projet détaillé de la construction d'un nouveau CIS à Remich a été transféré de l'Administration communale de Remich au CGDIS. Il s'agit du premier projet de construction dont l'exécution sera réalisée sous l'entière responsabilité du CGDIS.

Madame la Ministre de l'Intérieur poursuit avec la présentation du bilan intermédiaire concernant la réorganisation des services de secours en soulignant qu'il est, vingt mois après la création du CGDIS, encore trop tôt pour faire un bilan approfondi et définitif de cette réforme d'envergure. Étant donné que ce nouvel établissement public regroupe tous les acteurs

¹ Créé par l'article 28 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 a) modifiant 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 3. la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; 4. la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg; 5. la loi modifiée du 28 avril 1998 autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean » et à lui accorder une aide financière; 6. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 7. la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles; 8. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques; b) abrogeant la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive.

nationaux des services de secours, certains éléments de la réorganisation sont toujours en train d'être mis en œuvre. Toutefois, l'oratrice est d'avis que ce premier bilan intermédiaire permettra aux responsables du CGDIS et aux représentants du Ministère de l'Intérieur de répondre aux questions des députés.

Madame la Ministre tient à souligner, tel que l'avait formulé son pré-prédécesseur, Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV)², que ladite réforme a été élaborée en suivant une approche « *bottom-up*³ » au lieu d'une approche « *top-down* », c'est-à-dire en collaboration étroite avec les acteurs de terrain. La réforme, entamée sous son prédécesseur, Monsieur Dan Kersch (LSAP)⁴, a été longtemps attendue et même revendiquée par certains acteurs, dont notamment la Fédération nationale des pompiers, le Comité des sages de la protection civile ou encore le SYVICOL⁵.

L'oratrice rappelle que l'objectif principal de ladite réforme consistait à garantir une couverture optimale des risques et ce à tous les endroits du pays. Au vu des insuffisances d'organisation que les trois experts consultants avaient constatées dans leur rapport d'octobre 2010⁶ dans le cadre de la préparation de ladite réforme et au vu des nouveaux défis posés depuis par le développement socio-économique du pays, elle estime que la politique nationale avait un grand retard à combler en matière de réorganisation des services de secours. Il a finalement été décidé de réformer l'organisation des services de secours nationaux à travers l'adoption d'un nouveau modèle plus durable. Dans leur rapport de 2010, les experts consultants avaient préconisé la création du CGDIS sous la forme d'un établissement public à caractère administratif, voire une structure dans laquelle l'État et les communes se partagent la responsabilité pour les services de secours au Grand-Duché. Bien qu'il ait été essayé de suivre les recommandations des experts consultants quant à la mise en œuvre de la nouvelle structure, l'oratrice est d'avis que le bilan intermédiaire qui sera présenté au cours de la présente réunion suscitera certainement des propositions d'amélioration qu'elle envisage d'aborder ouvertement.

Madame la Ministre souligne qu'elle juge important que le CGDIS, en tant qu'établissement public, exposera de manière permanente et transparente ses processus internes afin que ceux-ci puissent être évalués par des experts externes. Ainsi, elle se félicite que les trois mêmes experts consultants, qui avaient déjà rédigé le rapport d'octobre 2010 précité et qui disposent par conséquent de connaissances approfondies concernant les services de secours nationaux, ont accepté la nouvelle mission qui leur a été confiée par le CGDIS. Celle-ci a principalement consisté en les points suivants :

- analyser dans quelle mesure les dispositions d'exécution (*i.e.* les règlements grand-ducaux d'exécution, le règlement intérieur et le règlement opérationnel) et d'application (*i.e.* l'organisation des structures, la gouvernance) de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation des services de secours ont permis, à ce jour, d'amorcer les insuffisances d'organisation constatées dans leur rapport d'octobre 2010 ;

² Monsieur Jean-Marie Halsdorf a été Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 31 juillet 2004 au 23 juillet 2009.

³ L'approche « *bottom-up* » (ou ascendante en français) consiste à partir du « bas », c'est à dire du niveau le plus détaillé des échelons et de remonter aux instances les plus élevées de l'administration ou de l'entreprise. On utilise souvent cette approche lorsqu'on souhaite faire une synthèse d'une situation afin de collecter des données terrain que l'on fait ensuite remonter à la direction. On obtient ainsi une vue d'ensemble d'une situation qu'on sera en mesure d'analyser avec une vision globale. L'approche « *top-down* » (ou descendante en français) est la démarche inverse de l'approche « *bottom-up* ». Elle consiste à partir de l'ensemble et à décliner la politique ou la ligne directrice en autant d'éléments détaillés qu'il y a de niveaux dans l'administration ou l'entreprise. (source : <https://www.toguna.io/top-down-bottom-up/>)

⁴ Monsieur Dan Kersch a été Ministre de l'Intérieur du 4 décembre 2013 au 5 décembre 2018.

⁵ Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises.

⁶ <https://112.public.lu/dam-assets/fr/publications/rapports/cec/reforme2009.pdf>

- faire un premier bilan de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi précitée du 27 mars 2018 ;
- mener des entretiens avec des acteurs des services de secours afin d'identifier les différents points de satisfaction et d'insatisfaction relatifs aux mesures qui ont été prises dans le cadre de la mise en œuvre de la loi précitée du 27 mars 2018 ; et
- proposer, le cas échéant, d'éventuels pistes d'amélioration.

Monsieur le Président accorde ensuite la parole aux trois experts consultants qui exposent les différentes parties de leur rapport datant de décembre 2019 et qui est annexé au présent procès-verbal.

Monsieur Jean-Mathias Goerens poursuit avec une introduction générale portant sur la démarche adoptée par les experts consultants dans le cadre de leur mission et sur leurs impressions concernant la mise en œuvre de la loi précitée du 27 mars 2018.

« E Wuert fir mech virzestellen, ech sinn en Ancien vum Inneministère. Ech war tëschent 1985 an 1996 Conseiller an ech hu mech do, ënner anerem och ëm d'Rettungsdéngschter bekëmmert. An dat huet de Minister Jean-Marie Halsdorf warscheinlech misse wëssen, well deen huet mech 2009 gefrot, ob ech kéint eng Hand upaken, fir där Reform do op d'Been ze hëllefen. Ech hu gesot, datt ech kéint hëllefen, mee ech kéint et net selwer maachen, well ech do och nach aner Spezialiste géing brauchen. Den deemolege Minister war dunn d'accord, fir déi zwee auslännesch Experten, de François Maurer, e franséischen an internationale Spezialist vum Pompjeeswiesen, an de Franz-Josef Molitor, en däitschen an europäesche Spezialist vu plutôt Protection-civils-Orientatioun, dunn ze nennen, fir datt mer sollen dee préparatoirë Rapport maachen, vun deem d'Madamm Minister geschwat huet, an dee mer dunn 2010 deposéiert hunn. An du koum dann elo eng Ufro vum CGDIS am Summer d'lescht Joer fir déi Evaluatioun, déi eeben opgrond vun der Motioun vun der Chamber do fälleg war, och nach wëllen ze iwwerhuelen. Mir hunn dat gären nach eng Kéier akzeptéiert. Et deet engem gutt, wann an onsem Alter d'Leit nach mierken, dass een do ass. An et war jo alt ë bëssen eng Unerkennung fir dat, wat mir virdu gemaach hunn.

Déi Missioun huet jo verschidde Punkten. Ee vun deenen ass dee vun ons an opgrond dovunner hu mer dann déi Missioun krut, déi an onsem Rapport elo och nach eng Kéier rëmgeholl ass.

Mir hu gëschter héieren, dass d'Députéiert dee Rapport nach net schrecklech laang hunn. Et ass da vläicht méi einfach, wann ech mech ë bëssen un deene méi allgemenge Saachen orientéieren, an den Här Maurer an den Här Molitor, déi wäerten dann dono jiddwereen op déi méi technesch Detailer agoen, e bëssen esou, wéi mir eis och de Rapport selwer ënnert ons opgedeelt haten.

Mir hunn ons, opgrond vun där Missioun siwemol, zwee an en hallwen bis dräi Deeg hei zu Lëtzebuerg opgehal a mir hunn eng ganz Partie Consultatioune gemaach. Mir hunn probéiert, d'Acteuren an och d'Partner vum CGDIS ze begéinen, dat och um Niveau vu méi urbanen an awer och méi ländleche Milieuen. Dir hutt op der Säit 3 a 4 d'Opzielung vun all deene Corpsen a Perséinlechkeeten, matt deene mir d'Geleeënheet haten, zesummen ze kommen. Mir hunn am Rapport Merci gesot fir déi grouss Disponibilitéit vun all deene Leit, matt deene mir geschwat hunn, an ech wollt dat och elo hei nach eng Kéier ënnersträichen.

Ons Demarche war, fir e bëssen auszegoe vun deem Rapport vun 2010, wou mer eng Partie Constate gemaach hunn – Dir fannt dat an der Annexe vum Rapport – an dann och déi Léisungen, déi duerch de Legislatuer an och duerch d'Praxis vum CGDIS entre-temps do bruecht gi sinn.

D'Madamm Minister huet gesot, dat hei wier e bësse fréi, fir déi Evaluatioun ze maachen. Mir hunn och festgestallt, datt eng ganz Partie vun deene Mesuren, déi och vum Gesetz virgesi waren, nach net ganz fäerdeg sinn, mee amgaange sinn, geholl ze ginn. Zanter dass mir am Dezember 2019 eise Rapport ofgeschloss hunn an och eis Consultatiounen do fäerdeg haten, wësse mir, dass entre-temps scho verschidde Saachen rëm méi wäit viru sinn.

Ons Demarche ass also dovunner ausgaangen, natierlech och vun deem, wat d'Gesetz festgehalen hat. Et ass natierlech net ons Kompetenz fir ze evaluéieren, a wat fir engem Mooss de Legislatateur onse Propositionen nokomm ass. Mee op deene Punkten, wou dat geschitt ass - mir ware frou feststellen, datt et der nawell vill waren - do war dann eis Missioun fir ze kucken, wéi dann d'Mise en œuvre vun deem Gesetz geschitt ass.

Mir sinn also dovunner ausgaangen a mir hunn da gekuckt, wat op deene verschidde Domainen, haaptsächlech op deenen, wou mir virun zéng Joer gemengt hunn missen ons Bemerkungen ze maachen, geschitt ass. Ons Impressioun ass ganz gutt gewiescht. Déi éischt Impressioun matt deene Leit vum CGDIS war ganz positiv. Eng grouss Professionalitéit huet sech do gewisen, bei deene verschidde "Directions fonctionnelles". E ganz grouse Volume vun Aarbecht - well et ass jo schliisslech drëm gaangen, fir zwee Corpsen, déi bis elo ëmmer onofhängeg vunenee waren, fir net méi ze soen, zesummenzeféieren ënner een Daach -, e ganz groussen administrativen Opwand war ze organiséieren an dat Ganzt an enger ganz kuerzer Zäit.

Mir hunn extra ënnerstrach, datt mer appreciéiert hunn, datt schonn ier d'Gesetz a Kraaft war, vun deene Leit vum zukünftege CGDIS eng indispensabel Virbereedungsarbecht gemaach ginn ass, déi noutwenneg war fir ze assuréieren, datt d'ASS⁷ an d'Pompjéesfederatioun op de CGDIS ouni Problemer konnt iwwert d'Bün goen an engem Service, dee jo par hypothèse muss permanent funktionéieren a wou net ka gesot ginn, dat eent gëtt et elo net méi, mee mir sinn awer amgaangen, dat anert opzebauen.

D'Impression générale war also ganz gutt.

Mir hunn natierlech och heiansdo Doleancë kritt, déi awer och ë bëssen „Pépins“ waren, déi awer zäitlech amgaang waren, enger Léisung entgéint geféiert ze ginn. Wann ee matt de Leit schwätzt, da soen déi engem tendenziell am Ufank, dat wat se éier aussetzen oder ze kritiséieren hunn. An réischt dono, wann ee freet: „ma war dann näischt gutt?“, da gëtt een dann awer gewuer: „Dach, et ass am Fong alles gutt, mee mir wollten awer just déi dote Saachen ervirsträchen.“ Dat war eis Impressioun an ech mengen dat huet sech dann och e bëssen alles atténuéiert a berouegt.

Mir hunn, natierlech, un déi nei Strukture geduecht, un déi nei Chaîne de commandement, déi Reform vum 112, déi Reforme vun der Formatioun, d'Integratioun vun de Volontairen an déi Professionell. Déi Professionell si jo lo, wéi Der wësst, sou schrecklech vill méi wéi déi puer Leit vun der ASS ware virun der Reform. An et geet och dann drëm, fir déi Volontairen och op eng Aart a Weis an dee ganze Kader ze orientéieren, deen déi net ofschreckt, datt déi sech nach ëmmer noutwenneg an net iwwerflësseg fillen. An ech mengen, dat ass och op eng allgemeng gutt Aart a Weis geschitt. Et ass natierlech mënschlech, dass hei an do mol déi eng oder déi aner Schwierigkeete waren. Do kënnt een net derlaanscht.

D'Gesetz selwer huet alleguerten déi Saachen do méiglech gemaach. Mir hunn an eise Rapport op enger Plaz gemengt, schreiwen ze sollen, datt mer fannen, datt d'Gesetz... an doduerch, datt et... „voulons bien faire“... ganz vill am Gesetz reglementéiert den Nodeel mécht, datt et och da ganz rigid ass, an deem Sënn datt, wann eng Reform wéilt gemaach ginn, wann de CGDIS oder d'Praxis weist, datt een dat do oder dat do hätt kënnen anescht

⁷ Administration des services de secours.

upaken, mécht déi Struktur et dann noutwenneg, datt ee bei de Legislatueur rëm hannescht kënnt am plaz datt gréisser Reformen och kéinten intern gemaach ginn. Bon, mir hunn déi Remark gemaach, dat ass am Fong net eis Kompetenz, mee soit.

Dat gesot, mengen ech, war déi Mise en œuvre, dat ass ganz séier geschitt. Et ass e grouse Volume vun Aarbecht gemaach ginn. An et ass och bei eisen Interlocuteurs iwwerall, global gutt ukomm. Ech schwätzen elo net nëmme vun de Leit intern, an de Servicer vum CGDIS, mee mir hu jo och mam SYVICOL, mam Haut-Commissariat à la protection nationale a matt der Inspection du Travail et des Mines geschwat an iwwerall héiert een, datt dat e Progrès ass, déi Professionalisatioun zum Deel, déi nei Strukturen, déi Hierarchie, déi méi präzis organiséiert ass. An doraus ergëtt sech, dass ee méi präzis wéi fréier weess, wéinst wat ee wou mat wem soll schwätzen. A wéi gesot, dës Impressioun ass wäit verbreet gewiescht.

Mir hunn allerdéngs zum Schluss vun eisem Rapport, an domadder wëll ech ofschléissen, op der leschter Säit eng Partie Doleancë festgehalten, déi mer gemaach kruten, wat keng irresolubel Problemer sinn, mee wat trotzdeem Iddie sinn, déi eis e bëssen ze denke ginn hunn a wou mer eventuell herno nach kënnen driwwer schwätzen a wou een, elo, wann een d’Kriticken och wëllt zrëckbehalen, datt mer dat elo bësse gruppéiert hunn, fir datt de Pouvoir politique gesäit, wou eventuell nach Schwierigkeete sinn an datt den CGDIS gesäit, wou een eventuell nach ka kleng Inelegancen aus der Welt schafen.

Voilà, dat ass déi kleng Introductioun, déi ech elo wollt maachen a meng zwee Kollege géingen jiddwereen dann iwwert verschidde méi technesch Aspekter vum Gesetz och nach eng kleng Interventioun maachen. »

Monsieur François Maurer poursuit en signalant qu’il fournira des explications quant aux trois volets suivants :

- la doctrine opérationnelle ;
- le volet du personnel et
- l’organisation territoriale et opérationnelle des secours et du CGDIS.

La doctrine opérationnelle

« En ce qui concerne la doctrine opérationnelle, nous avons pu constater qu’elle était mise en œuvre notamment par le fait que la réflexion s’était engagée bien avant le vote de la loi. En particulier, le centre des secours d’urgence est devenu un centre névralgique du système beaucoup plus structuré qu’il l’était auparavant. En 2010, il nous était apparu comme étant un organe qui réceptionnait des appels, qui se contentait de faire partir des secours, mais dont les opérateurs étaient plutôt passifs. Ils sont devenus beaucoup plus proactifs maintenant, bien qu’il reste une marge de progression sur des comportements, comme des conseils à apporter aux appelants qui se trouvent face à une situation difficile. Mais surtout, il y a également un centre de gestion opérationnelle, qui assure le suivi de ce qui se passe sur le terrain et qui est capable d’anticiper la mobilisation de renforts. Cette fonction n’existait pratiquement pas dans l’ancien système.

Un deuxième point à relever dans le contexte de la doctrine opérationnelle consiste dans la mise en place d’une chaîne de commandement avec la notion de « commandant des opérations de secours (COS) ». Étant donné qu’il s’agissait d’une défaillance potentielle de l’ancien système, nous avons pu noter avec satisfaction que cette nouvelle approche a été parfaitement bien acceptée par pratiquement la totalité des acteurs, qui se sont très rapidement inscrits dans ce schéma. Celui-ci a montré son efficacité lors de quelques interventions, de plutôt grande envergure, telle que la tornade qui avait frappé le Sud du pays, il y a quelques mois.

Une autre disposition qui a été bien perçue est la notion du « first responder ». Il s'agit d'une fonction qui consiste à dépêcher sur les lieux d'un secours à personne une petite équipe capable de prendre des mesures conservatoires pour préserver la survie de quelqu'un qui fait un malaise par exemple. Cette fonction est bien acceptée et les pompiers volontaires qui s'engagent dans celle-ci le font avec beaucoup de conviction. Et ça a beaucoup d'intérêt, notamment dans les petites localités qui sont éloignées des centres où sont stationnées les ambulances. Quand une ambulance se trouve à trois minutes d'une adresse où il y a une personne qui fait un malaise, ça n'a pas tellement d'intérêt, mais à quelques kilomètres, c'est déjà fort utile.

Un autre point à noter constitue le recours possible pour le CGDIS à des groupes d'intervention spécialisés. Il s'agit de techniciens spécialisés de haut niveau chacun dans leur discipline. Ceux-ci nous ont exprimé quelques griefs à l'encontre du CGDIS. Ils ne se sentaient pas vraiment pris en compte à l'époque où nous les avons rencontrés. Les groupes de travail qui étaient censés examiner leurs cas, - je ne sais pas s'ils n'avaient pas encore été activés ou n'avaient pas encore rendu leurs conclusions -, mais il y avait un travail en cours à poursuivre. »

Le volet du personnel

« Les pompiers professionnels peuvent être classés en trois catégories : ceux qui sont issus de l'ancienne ASS, ceux qui sont issus d'unités, où ils étaient déjà pompiers professionnels (ce sont principalement les anciens du corps de la Ville de Luxembourg et de l'aéroport) et ceux qui ont été recrutés depuis.

C'est un peu compliqué de mettre tout ça dans un même moule, mais je crois qu'avec beaucoup de discussions entre la direction du CGDIS et les organisations représentatives, un équilibre a été trouvé, même s'il y a, sans doute, encore quelques cas particuliers qui méritent peut-être d'être reconsidérés. Notamment des cas d'anciens pompiers volontaires qui ont pu devenir professionnels et dont certains ont bénéficié de mesures qui sont considérées par d'autres comme très favorables.

Quant aux pompiers volontaires, la grande majorité se sent bien dans la nouvelle structure, même si tous ne l'ont pas encore complètement assimilé. Un point à relever dans ce contexte est le contrôle médical où les critères sont jugés trop sévères. Néanmoins, il faut dire que ça ne concerne qu'environ 5 à 6 pour cent de l'effectif d'après la direction du CGDIS. Et il y a une mesure fort intéressante qui permet à ces pompiers d'être reversés dans une catégorie de « pompier de support ». Ce sont des pompiers qui ne vont pas forcément au « front », mais qui peuvent continuer à assurer des missions de support ou de soutien. Sur le plan social, c'est tout à fait intéressant, parce qu'on ne les met pas brutalement dehors. Ils peuvent continuer à faire partie « de la famille ».

Il y a, pour les pompiers volontaires, un ensemble de dispositions qui permettent de leur exprimer de la reconnaissance. Il y a la question de l'indemnisation. Je crois que, là aussi, tout n'est pas encore arrêté. Il y a des dispositions complémentaires à prendre par rapport à ce qui existe en ce moment, mais il faut tenir compte aussi de la directive européenne sur le temps de travail qui peut représenter une menace grave sur le volontariat. Il y a une allocation de vétérance pour les anciens et il y a une contribution du CGDIS à une assurance complémentaire. Je crois que je ne connais pas d'autre cas, où cette disposition est en vigueur.

Toutes ces dispositions-là font que la fonction de pompier volontaire est soutenue par des dispositions quand-même assez attrayantes, même s'il faut souligner que la plupart d'eux ne viennent pas pour gagner de l'argent, ce n'est pas leur motivation principale. Ils viennent pour servir, pour être utile, pour aider leurs concitoyens.

Pour le personnel administratif et technique, pas de difficultés particulières nous ont été rapportées.

Un autre élément à mentionner sont les subsides que le CGDIS verse aux amicales et à la fédération. C'est un effort considérable qui permet d'aider les pompiers professionnels et volontaires à rester dans une cohésion entre eux ».

L'organisation territoriale et opérationnelle des secours et du CGDIS

« Le territoire d'intervention a été découpé en zones, à la tête desquelles se trouve à chaque fois un chef de zone. C'est un équilibre difficile à trouver entre la déconcentration et la proximité. Il faut que, petit à petit, ces chefs de zone et les cadres qui les entourent deviennent de plus en plus les interlocuteurs quotidiens aussi bien des pompiers que des autorités communales, comme les bourgmestres, ou des députés. Cette fonction est en train de se déployer, mais elle demande peut-être encore un peu à s'affirmer.

En conclusion, ce que je voudrais dire en appréciation personnelle, c'est que tous ceux que nous avons rencontrés, à part quelques exceptions, sont soucieux de bien faire et ceci à tout niveau, de la direction générale jusqu'au pompier de base. Ils se sont tous engagés pour servir un idéal avant tout ».

Monsieur Franz-Josef Molitor continue avec la présentation du rapport comme suit :

„Ich möchte vor dem Hintergrund dieses Zwischenberichtes auf die anderen Phasen des sogenannten Katastrophenzklus, aber auch ein bisschen noch auf das Gesamtsystem eingehen. Der Kollege hat ja gerade etwas intensiver über die Phase des Einsatzes gesprochen und darüber, dass, gegenüber dem vorherigen Zustand, insbesondere die Befehlskette heute von allen nicht nur befolgt, sondern, ja wir hatten das Gefühl es ist drauf gewartet worden, dass eine solche Befehlskette aufgestellt wird und alle reihen sich dort auch ohne Ansehen von Personen beziehungsweise den Rängen, die sie vorher hatten, in dieses System ein. Und das hat uns doch sehr beeindruckt.

Normalerweise beginnt ein System oder ein solcher Zyklus mit der Risikoanalyse. Die haben wir damals, bei unserem ersten Bericht etwas vermisst. Das hat sich aber zwischenzeitlich ganz dramatisch dahingehend verändert, dass heute die Risikoanalyse ein fortlaufender Prozess ist. Dieser mündet dann in die Planifikation, in die Vorbereitung, und nicht zuletzt im Rahmen dieser ganzen Plan- oder Pläneerstellung kommt es, unter anderem, auch auf die entsprechende Absprache mit externen oder auch internen Partnern, sprich also innerhalb der Regierung, innerhalb der Ministerien oder auch außerhalb des öffentlichen Bereiches an. Dieser fortlaufende Prozess ist, aus unserer Sicht, auch sehr positiv im Verlauf und vor allen Dingen auch, dass es dort eine permanente Abstimmung gibt und alle sich mit ihren Möglichkeiten und ihren Gegebenheiten auch einbringen. Das Ganze soll dann münden in den „Plan national d'organisation des secours (PNOS)“. Der war mit dem Ende unserer Feststellungen noch nicht ganz so weit. Wir haben zwischenzeitlich gehört, dass er schon zu 80% fertig sei. Das ist sehr beachtlich, wenn man den Zeitraum bedenkt, der a) für die Analyse und b) für die Absprachen und damit auch für die einzelnen Pläne beziehungsweise die Gesamtschau in diesem nationalen Plan zur Verfügung steht, dann ist das eine sehr bemerkenswerte Leistung.

Im Zusammenhang mit der Prävention oder mit den ganzen zu vorbereitenden Dingen fehlen noch die Stichwörter „vorbeugender Brandschutz“. Den gab es auch bereits früher, aber es hat sich in der Zwischenzeit doch viel getan. Dieser vorbeugende Brandschutz hat in seiner Professionalität und auch in seiner Qualität ungeheuer gewonnen und wird sehr von den jeweiligen, die diese Überlegungen und Planungen auch nutzen können, in Anspruch

genommen. Von daher gesehen, ein „Service“ des CGDIS, der insbesondere von den Kommunen sehr geschätzt wird und vor dem Hintergrund auch willkommen ist.

Ein großes Feld, das der CGDIS noch zu beackern hatte, war das Thema Ausbildung. Eine Ausbildung hat ja eigentlich schon immer stattgefunden. Normalerweise folgt auch die Ausbildung der Konzeption. Das ist eigentlich normal. Ich musste erst mal wissen, womit ich es überhaupt zu tun habe, um auf diesem Wissen, als Grundlage dann, die entsprechenden Dinge aufzubauen. Dieser Herkulesaufgabe hat sich der CGDIS in zweifacher Hinsicht gestellt. Er hat nämlich nicht erst lange gewartet, bis die Konzeption fertig war, sondern hat, mehr oder weniger, parallel mit der Kreation der Karrieren, aber auch mit der Initiierung von Ausbildungsgängen und mit der Etablierung der Befehlskette sofort die Arbeit aufgenommen, sodass heute gesagt werden kann, dass nicht zuletzt durch diese Ausbildung, es auch ein Verdienst ist, dass der CGDIS insbesondere im Einsatzbereich so funktioniert und so effektiv ist, wie er heute ist. Dank zuletzt eben der Ausbildung.

Mit der Ausbildung auf der einen Seite, was also die ganzen Ausbildungsgänge angeht, ist auch eine Qualitätssteigerung einhergegangen. Letztere wird allgemein sehr begrüßt. Das Ganze hat dann den kleinen Beigeschmack, dass die Teilnehmer dann sagen: „Ja, Qualität ist gut, aber geht es nicht auch ein bisschen kürzer?“. Aber das beißt sich, denn ich kann keine qualitativ hochwertige Ausbildung leisten, wenn nicht auch ein gewisser, um nicht zu sagen respektabler Zeiteinsatz für diese Ausbildung mit investiert wird. Der CGDIS, und insbesondere das Institut, ist sich dieser Diskrepanz oder dieses Widerspruchs bewusst und vor dem Hintergrund setzen die auch alles daran, die Zeitspanne für die Ausbildung adäquat zu halten. Aber das ist ein permanenter Streit und da müssen sich alle Beteiligten zusammensetzen. So wie wir die derzeitige Situation einschätzen, denken wir, dass das auch gut ausgeht.

Ein weiterer Punkt war „train the trainer“, also die Ausbildung der Ausbilder. Dort hat auch der CGDIS, insbesondere das Institut, sehr viel investiert. Mittlerweile haben wir eine enorme Anzahl von hauptamtlichen Kräften, die es 2010 nicht gab. Und auch die Gastdozenten wurden zwischenzeitlich alle nach dem neuen System entsprechend geschult. Es findet auch - oder es ist zumindest bereits in fortgeschrittener Planung – ein Qualitätsmanagement statt. Auf dieser Basis denken wir, dass alles, was mit Ausbildung zu tun hat und was daraus mit in die Realität, in die Praxis einfließt, auf einem sehr guten Weg ist. Das ist in zweierlei Hinsicht sehr bemerkenswert. Einerseits, weil es im Institut ein „lessons learned“ gibt bedingt durch dieses Qualitätsmanagement und andererseits, weil wir festgestellt haben, dass es einen entsprechenden Austausch und gegenseitige Befruchtung zwischen den einzelnen Generaldirektionen gibt. Die Ausbildung, wie gesagt, kann nur das in die Praxis umsetzen, was von anderer Seite entweder gefordert oder auch angeregt wird und das ist also dann auch ein gegenseitiger Prozess des Gebens und Nehmens. Hier sehen wir den CGDIS auf einem guten Weg.

Es ist schon angeklungen, dass die Professionalität allgemein anerkannt wird. Was wir allerdings festgestellt haben, und was toll wäre, dass man diese Professionalität und das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Akteuren in Zukunft noch etwas stärker, auch in Form von Übungen, bestätigen könnte. Das ist klar zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, weil die Organisation zunächst einmal stehen muss. Und jeder muss sich in dieser Organisation seiner Rolle und seinen Aufgaben klar sein. Aber wir regen an, dass, wenn sich dort mal das Ganze etwas konsolidiert haben sollte, über Übungen das gemeinsame Miteinander noch besser und noch stärker bestätigt werden kann.

Zum Schluss noch ein paar Sätze zum System. Wir finden es bemerkenswert, dass Sie als Gesetzgeber sich, bezogen jetzt auf den Bevölkerungsschutz, ein integriertes und kohärentes System gegeben haben. Dieses System nach dem Motto „alles unter einem Dach“ haben wir verschiedene Male zu Beginn unserer Unterredungen immer wieder gehört, dass das eigentlich genau das ist, was man braucht, wenn man eben bestimmten Ereignissen oder

wenn man die Hilfeleistung eben effektiv dem Bürger zu Gute lassen kommen will. Hinzu kommt, dass dieses „alles unter einem Dach“ bei Ihnen, meines Wissens, eigentlich in Europa, einzigartig ist. Beginnend mit der Feuerwehr, über die Rettungsdienste, mit dem SAMU⁸ und der Feuerwehr des Flughafens wirklich dann von einer Hand gesteuert wird, was große Vorteile hat insbesondere bezogen auf Flexibilität und auch gegenseitige Befruchtung.

Ein zweiter Punkt, den ich für besonders bemerkenswert halte, ist, dass Sie dieses integrierte System aufwuchsfähig gestaltet haben. Das heißt, Ihr System kann sowohl auf den täglichen Unfall, sei es zu Hause oder im Verkehr, aufwachsen bis zur Katastrophe, wo eben dann eine Vielzahl von Akteuren nicht nur zusammenkommen, sondern auch tunlich zusammenarbeiten und an einem Strang ziehen muss. Und das, denken wir, ist mit Ihrem Gesetz in hervorragender Art und Weise gelungen. Dass ein System im Aufwuchs zwangsläufig noch Schwächen hat, glaube ich, braucht man nicht zu betonen. Aber, wir sind uns sicher, dass diese überwunden werden können, da aus unserer Sicht die Grundansätze für den CGDIS, auf der Grundlage Ihres Gesetzes, stimmen.“

Monsieur le Président remercie le représentant ministériel et les trois experts consultants. Il se félicite du fait que leur rapport, rédigé sur base des nombreux entretiens menés avec les différents acteurs des services de secours, permet de conclure que la mise en œuvre de la loi précitée du 27 mars 2018 est positivement appréciée. Même si certains éléments méritent encore, au vu des observations des experts consultants, d’être améliorés, l’orateur estime que les conclusions du bilan intermédiaire constituent un appel encourageant afin de poursuivre les travaux quant à la mise en œuvre de la réforme.

Discussion

- Monsieur Max Hahn (DP) remercie la direction du CGDIS pour ses efforts entrepris dans le cadre de la mise en œuvre de ladite loi.

Il se rallie à la remarque de Madame la Ministre qu’il est, à ce stade, encore trop tôt pour faire un bilan définitif par rapport à la réorganisation des services de secours, mais qu’il convient de faire un bilan intermédiaire, tel qu’il a été décidé par la Chambre des Députés.

De manière générale, l’orateur juge « sensationnel » que ladite réforme, telle qu’elle a été mise en œuvre, a été perçue de manière très positive par la majorité des acteurs concernés, ce qui se reflète également au niveau du fonctionnement actuel des services de secours nationaux. Selon lui, cela est d’autant plus considérable que de nombreuses divergences existaient entre les membres de la Protection civile ainsi qu’entre les pompiers volontaires et professionnels dans le passé.

Il est également d’avis que les interventions de grande envergure des services de secours, qui ont eu lieu depuis l’entrée en vigueur de ladite réforme, se sont déroulées d’une manière beaucoup plus professionnelle par rapport aux temps précédents.

Dans ce contexte, l’orateur pose les questions suivantes :

- l’orateur s’interroge quant au délai moyen actuel d’arrivée des secours du CGDIS, notamment en ce qui concerne l’arrivée des services de secours à personne dans les régions rurales, en rappelant que la réduction de celui-ci constitue un des objectifs principaux de la réforme ;
- s’adressant à Madame la Ministre, l’orateur s’interroge sur la stratégie du Gouvernement concernant le recrutement de pompiers professionnels.

⁸ Service d’aide médicale urgente.

Estimant qu'en raison de la croissance de la population, le CGDIS ne sera pas seulement confronté à de plus en plus d'interventions, mais également à des missions techniquement très complexes dans le futur, l'orateur est d'avis que ce défi ne pourra être surmonté qu'en recrutant davantage de pompiers volontaires et professionnels. Dans ce contexte, il juge que la meilleure solution consiste dans la recherche de nouvelles recrues au niveau des jeunes pompiers. De ce fait, il souhaite connaître l'évolution du nombre des jeunes pompiers qui sont actifs au sein du CGDIS.

Considérant que le Grand-Duché ne dispose que d'un réservoir assez limité de personnes qui remplissent les exigences requises afin de pouvoir devenir pompier professionnel, l'orateur se demande par quel biais le Gouvernement envisage de recruter le personnel nécessaire afin de garantir le bon fonctionnement futur du CGDIS ;

- l'orateur donne à considérer que plusieurs questions parlementaires ont déjà été posées à Madame la Ministre de l'Intérieur au sujet des retards du CGDIS en ce qui concerne le paiement des indemnités d'intervention aux pompiers volontaires. En précisant que lesdites indemnités sont fixées par le Conseil d'administration du CGDIS, l'orateur demande à quel délai les pompiers concernés peuvent s'attendre pour que les indemnités dues leur soient versées.

- Monsieur Marc Lies (CSV) remercie les experts consultants pour la présentation de leur bilan intermédiaire et en particulier la direction du CGDIS pour ses efforts relatifs à la conclusion des conventions avec les communes. L'orateur apprécie le travail intense effectué ces dernières années par l'ensemble des acteurs. Il s'agit d'une réforme gigantesque qui présente toute son utilité et qui se stabilisera avec sa mise en place progressive.

Le rapport des experts consultants indique sous le point « La direction Médicale et de la Santé (DMS) » (page 9) que les médecins du SAMU « souhaitent être davantage consultés sur le fonctionnement du service SAMU et participer aux décisions qui les concernent, surtout lorsqu'il est question de choix stratégiques comme, par exemple, la création du quatrième SAMU dont l'implantation géographique est jugée inadéquate ». L'orateur suppose qu'il s'agit de l'avis exprimé par la DMS, à savoir que cette implémentation ne serait pas optimale. Or, suivant des informations provenant du CGDIS et du ministère, ce quatrième SAMU compterait de nombreuses interventions et serait implanté utilement. Monsieur Lies souhaiterait savoir si cette vue est toujours d'actualité.

- Monsieur Aly Kaes (CSV) se joint aux remerciements de Monsieur Marc Lies. Il regrette que les députés n'aient pas eu plus de temps pour étudier le rapport des experts consultants en détail, vu que celui-ci n'a été envoyé aux députés que peu avant la présente réunion.

L'orateur signale qu'il souhaite aborder deux points, qui, à son avis, démontrent que certaines choses ne fonctionnent toujours pas de la bonne façon :

- le premier point constitue la gestion de l'équipement du CGDIS. Selon l'orateur, l'équipement actuel ne permet pas aux services de secours de prester un travail efficace en situation de catastrophes naturelles, telles que des inondations ou des intempéries. Pour cette raison, il demande comment le Gouvernement envisage d'améliorer la qualité de l'équipement du CGDIS, de sorte que l'ensemble du pays soit couvert ;

- le deuxième point concerne celui de la gestion de l'eau d'extinction⁹. Il donne à considérer qu'il y a eu plusieurs situations au cours des derniers mois, dans lesquelles de l'eau d'extinction a été évacuée après des incendies vers des rivières ou des ruisseaux, bien qu'il soit connu qu'environ deux à trois pour cent¹⁰ des cours d'eau nationaux sont dans un mauvais état.

Selon l'orateur, trois cas de figure peuvent se présenter en termes d'évacuation de l'eau d'extinction :

- au milieu de zones d'activités, la législation nationale impose l'existence de bassins de rétention qui permettent de récupérer l'eau d'extinction et de la confiner à l'aide d'une vanne d'arrêt. L'orateur est d'avis qu'il s'agit de la meilleure solution afin d'éviter une pollution des cours d'eau ;
- l'évacuation d'eau d'extinction s'avère déjà plus compliquée dans un système mixte, dans lequel l'eau d'incendie est évacuée *via* des bassins d'orage ou de rétention vers une station d'épuration ;
- le scénario le plus problématique d'un point de vue environnemental se présente lorsque l'eau d'extinction est évacuée d'abord à travers un égout et puis vers un collecteur qui dirige l'eau polluée directement dans une rivière ou un ruisseau.

Afin d'éviter que la flore et la faune des cours d'eau soient davantage endommagées, l'orateur tient à souligner qu'il n'importe pas seulement de s'assurer du bon fonctionnement des stations d'épuration, mais également de mettre en place les infrastructures nécessaires qui permettent, d'un côté, de récupérer et de confiner l'eau d'extinction en temps utile et, de l'autre côté, de l'assainir par un traitement spécialisé.

- Monsieur François Benoy (déi gréng) partage les remarques de Monsieur Aly Kaes et rappelle qu'il y a eu plusieurs accidents au cours des dernières années, lors desquels le CGDIS a dû intervenir parce que des cours d'eau ont été pollués par de l'eau d'extinction. Dans ce contexte, l'orateur demande si les auteurs du rapport ont éventuellement pu identifier des points à améliorer concernant la gestion de l'eau d'extinction ou s'ils peuvent faire des suggestions à cet égard en s'inspirant d'exemples de pays étrangers.

Monsieur le Directeur général du CGDIS indique que le nombre d'interventions du CGDIS s'élève à 61 000 pour 2019. Le délai moyen d'arrivée des secours (période allant du moment de la réponse à l'appel de secours (téléphone décroché) jusqu'à l'arrivée du premier pompier sur place) était en 2019 de 14 minutes et 5 secondes, alors qu'il était en 2018 de 14 minutes et 56 secondes. Actuellement, ledit délai est de 14 minutes de sorte que l'objectif principal du PNOS qui consiste à offrir une arrivée des secours dans 15 minutes en cas d'urgence reste toujours atteint. Pourtant, la direction du CGDIS estime qu'il existe encore une certaine marge de manœuvre pour réduire davantage ledit délai,

⁹ L'eau d'extinction est l'eau qui a été utilisée dans la lutte contre les incendies et qui doit être éliminée. Dans de nombreuses situations de lutte contre l'incendie, de grandes quantités d'eau subsistent après l'extinction du feu. L'eau contient des matériaux présents dans le bâtiment, des matériaux dissous et particuliers issus des processus de combustion ainsi que des matériaux générés par l'extinction. L'eau d'extinction peut être particulièrement polluante lorsque le bâtiment ou le site en cours d'extinction contient des substances potentiellement polluantes telles que des pesticides, des réactifs chimiques organiques et inorganiques, des engrais, etc. (source : https://fr.wikipedia.org/wiki/Eau_d%27extinction)

¹⁰ Selon les chiffres établis, en date du 26 septembre 2021, à l'occasion de la Journée mondiale des rivières, par l'Administration de la gestion de l'eau (AGE), dont la mission principale est la gestion durable et intégrée des ressources en eau du Luxembourg, un peu plus de la moitié des cours d'eau de surface luxembourgeois (51%) sont dans un état écologique moyen, près d'un quart sont dans un état écologique insatisfaisant (23%) et un cinquième dans un état écologique mauvais (20%) (données recueillies au cours de la période 2015-2021). (source : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/09-septembre/23-journee-mondiale-rivieres.html)

notamment au niveau de la centrale des secours d'urgences 112. Étant donné que le délai de traitement des alertes réceptionnées *via* des appels de secours est actuellement encore trop long, la direction du CGDIS aurait commandé un audit en vue d'analyser à quel niveau du temps additionnel peut encore être gagné.

En ce qui concerne les statistiques relatives au personnel, l'orateur informe que, selon le premier rapport annuel¹¹ du CGDIS, le nombre de pompiers volontaires opérationnels (pompiers qui participent aux interventions sur le terrain) s'est élevé à 3 950 personnes (état juin 2019). Depuis, le nombre a augmenté de 151 pour atteindre 4 101 pompiers volontaires en date d'aujourd'hui. Le nombre de jeunes pompiers a été de 1 185 (état juin 2019) et s'élève actuellement à 1 313 (+128 jeunes pompiers). À ce jour, le CGDIS compte également 553 pompiers professionnels.

Selon l'orateur, le CGDIS n'a jusqu'à présent pas rencontré de difficultés au niveau du recrutement de nouveaux pompiers. Lors des deux dernières campagnes de recrutement, environ 150 à 200 candidats avaient signalé leur intérêt pour s'engager auprès du CGDIS. Pourtant, l'orateur admet qu'à l'issue de la dernière campagne, les recruteurs ont eu du mal à trouver les personnes appropriées pour les 50 postes qui ont été pourvus.

Se référant aux remarques exprimées par Monsieur Max Hahn au sujet de la future stratégie de recrutement de pompiers, l'orateur est d'avis qu'il convient de mener des réflexions quant à la possibilité de recruter des candidats aussi au-delà des frontières nationales, dans la Grande Région, étant donné que le CGDIS susciterait l'intérêt, notamment de pompiers qualifiés provenant d'Allemagne, de Belgique et de France.

Or, le recrutement de pompiers étrangers pourrait entraîner de nouveaux défis pour le CGDIS, notamment des problèmes linguistiques parmi les corps de pompiers, qui, en situation d'urgence, doivent être capables de communiquer de manière claire et efficace, non seulement entre eux, mais aussi avec la population luxembourgeoise, dont environ la moitié dispose d'une nationalité étrangère. Dans ce contexte, l'orateur fait remarquer que le CGDIS avait déjà recruté des pompiers allemands, belges et français par le passé, qui disposaient des compétences linguistiques nécessaires, telles qu'elles sont requises pour les personnes travaillant dans la fonction publique. Pourtant, il s'était avéré, au moment où ces personnes suivaient leur formation, notamment les cours de premiers secours du CGDIS dont le contenu est fortement inspiré de la formation offerte par les services de secours en Allemagne, que leurs compétences linguistiques en luxembourgeois et en allemand étaient insuffisantes, de sorte que lesdites personnes avaient finalement décidé de démissionner.

Au sujet des retards du CGDIS concernant le paiement des indemnités, l'orateur admet que son administration a connu des difficultés de démarrage à cet égard. Or, il confirme que tous les différents types d'indemnités, telles qu'elles ont été fixées par le Conseil d'administration, seront payées et ceci rapidement. Il ne devrait exister, *a priori*, plus aucun problème qui empêcherait que les indemnités soient versées à temps.

L'orateur précise encore que l'insatisfaction parmi le personnel s'explique par le fait que le Conseil d'administration du CGDIS a décidé de ne pas payer d'indemnités pour les interventions qui ont lieu, jusqu'à ce que l'administration dispose d'un système informatique qui permet de répertorier les données nécessaires qui servent de base pour le calcul desdites indemnités. Selon l'orateur, il s'agit de connecter les différents CIS au nouveau portail interne du CGDIS.

¹¹ Rapport annuel 2018 du CGDIS : <https://112.public.lu/fr/publications/rapports-activite/RapportAnnuel2018.html>

Monsieur Jean-Mathias Goerens souhaite fournir quelques précisions par rapport aux remarques de Monsieur Max Hahn et de Monsieur Marc Lies :

« Ech wéilt gären e Wuert soen zum Här Hahn senger Bemierkung iwwert d'Delaien. Mir sinn an dësem Rapport net weider drop agaangen, mee ech wëll awer gären drun erënneren, dass am Kontext vun deem Virbereedungsrapport vu virun 10 Joer dat zimmlech am Detail behandelt ginn ass. Mir haten deemools de CEPS¹² chargéiert, fir eng Etüd ze maache vum ganze Land matt de verschiddene Gemengen a souguer, mengen ech, matt de verschiddenen Uertschaften iwwert d'Delaie vun deene bestoenden Asazkräften no Punkt X an Y am Land. D'Conclusioun dovunner war e bëssen den Delai vun deem den Här Directeur général elo virdu geschwat huet. An deemools gouf jo och gesot, wat evident ass, wann een déi Delaie wéilt méi kuerz maachen, da muss ee Suen zur Verfügung stellen, fir Equipementer op méi Plazen am Land ze setzen. Dofir brauch een dann och forméiert Leit an net nëmme Maschinnen. Et ass also e ganzen Opwand. Mir sinn an eisem Rapport net weider do drop agaang, well mir der Meenung sinn, dass dat eng essentiellement politesch Fro ass wat mer eis wëllen oder menge missen ze leeschten an deem Kontext. Et ass eng Saach vu Leit, déi disponibel sinn an et ass eng Saach vu Käschten.

Den Här Lies huet de SAMU vun Hesper ugeschnidden, wou mir an eisem Rapport drop agaang sinn, nëmme wéinst deene Kriticken, déi do vun den Doktere vum SAMU komm sinn. Am Kontext vun den Delaien ass et mir awer opgefall, dass déi Géigend, déi vum Hesper SAMU prioritär an am séiersten och ze bedéngen ass, déi ass, déi op eiser Kaart vu virun 10 Joer am routste war, dat heescht, do wou d'Delaien am längste waren. Deemools war festgestallt ginn, dass just an deem Streech, losse mer soen en gros tëschent Hesper an der Musel, am mannste performant Zentre waren, soudass et eis elo esou schéngt - esou wäit wéi mir do kompetent sinn, fir eng Appreciatioun ze maachen -, datt dat eben net dernieft ass als Choix, fir datt déi Delaien do awer elo wesentlech verbessert kënne ginn duerch déi doten Implantatioun. »

Un représentant ministériel juge nécessaire d'ajouter que les délais dans lesquels les premiers pompiers du CGDIS arrivent sur le lieu d'intervention sera déterminé par le PNOS. Il est d'avis que si les acteurs politiques avaient l'intention de réduire ce délai, qui est actuellement fixé à 15 minutes, ils devraient considérer qu'une telle décision aura un impact direct sur le budget du CGDIS, étant donné que celui-ci aura ainsi besoin de plus de moyens et de personnel afin de pouvoir respecter ce délai de secours.

- Monsieur Emile Eicher (CSV) souhaite revenir au sujet des indemnités d'intervention à payer par le CGDIS, vu que des pompiers volontaires lui poseraient beaucoup de questions à cet égard. S'adressant à Monsieur le Directeur général du CGDIS, il demande dans quel délai ceux-ci peuvent s'attendre au versement des indemnités qui leur sont dues et quels sont les problèmes qui empêchent que ces paiements puissent être effectués immédiatement.

Un autre sujet que l'orateur souhaite aborder est celui de l'allocation de vétérance dont bénéficient les pompiers vétérans. Ceux-ci avaient informé le SYVICOL par rapport à leur réclamation formulée auprès de la Ministre de l'Intérieur que ladite allocation annuelle forfaitaire soit augmentée à 500 euros, en argumentant qu'ils considèrent celle-ci comme une reconnaissance pour leur engagement par le passé qui s'est souvent déroulé dans

¹² Le CEPS/INSTEAD (Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques / International networks for studies in technology, environment, alternatives, development), appelé depuis 2014 LISER (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research) est un centre de recherche qui a pour missions d'entreprendre des recherches fondamentales et appliquées en sciences sociales qui visent à faire progresser la science, à soutenir les politiques publiques (au niveau national et européen) et à informer la société.

des conditions beaucoup moins favorables, notamment en ce qui concerne le volet de la rémunération, en comparaison avec les pompiers d'aujourd'hui.

L'orateur poursuit en s'interrogeant sur le statut des pompiers volontaires de support, qui est défini par le règlement grand-ducal du 15 juin 2018 relatif aux pompiers volontaires du CGDIS. Selon sa compréhension, les pompiers de support peuvent désormais occuper des fonctions logistiques et administratives au sein du CGDIS, mais ne peuvent plus être affectés à des fonctions opérationnelles. Au vu de cette réglementation, l'orateur donne à considérer que beaucoup de pompiers concernés sont extrêmement déçus. À la déception s'ajoute une certaine incompréhension lorsque ces pompiers apprennent qu'ils ont été déclarés inaptes pour exercer une fonction opérationnelle auprès du CGDIS, tandis que leur médecin traitant affirme le contraire. L'orateur indique qu'il partage le point de vue de ces pompiers et estime que ceux-ci pourraient rester opérationnels en tant que « first responder » ou en tant que machinistes.

Au vu de ce qui précède, l'orateur demande si le Gouvernement envisage éventuellement d'accorder une certaine souplesse en ce qui concerne l'application du statut de pompier volontaire de support.

- Monsieur Jeff Engelen (ADR) demande si les interventions des pompiers professionnels se limitent aux territoires de la Ville de Luxembourg et de l'aéroport de Luxembourg-Findel ou si ceux-ci participeront également à des missions qui se tiennent en dehors de ce périmètre. Le second cas impliquerait que des pompiers professionnels et volontaires interviendraient ensemble, ce qui pourrait éventuellement mener à des conflits, selon l'orateur.

Se référant aux remarques de Monsieur Aly Kaes au sujet de l'évacuation de l'eau d'extinction, Monsieur le Directeur général du CGDIS rappelle que les mesures qui ont déjà été mises en œuvre par le CGDIS et celles qui sont toujours en cours de réalisation pour éviter une pollution des cours d'eau ont été abordées lors d'une réunion de la Commission de l'Environnement.

Madame la Ministre juge nécessaire de préciser que le sujet évoqué par Monsieur Aly Kaes n'a pas été abordé dans le rapport qui figure à l'ordre du jour de la présente réunion, étant donné que l'appréciation du volet opérationnel du CGDIS n'a pas fait partie des missions des experts consultants.

Selon l'oratrice, il incombe à la cellule de crise¹³, qui se réunit en cas de catastrophe naturelle et qui est composée des différentes administrations impliquées dans la gestion de crise, d'évaluer le déroulement des travaux sur le terrain et de décider, le cas échéant, s'il convient d'adapter les plans d'intervention d'urgence afférents. En ce qui concerne la tornade¹⁴ de 2019, les acteurs concernés seraient actuellement en train de retravailler ces plans sur base des expériences acquises sur le terrain.

Étant d'avis que les remarques de Monsieur Aly Kaes laissent supposer que le CGDIS aurait eu des difficultés à gérer la crise liée à la tornade, de sorte que des améliorations significatives devraient être apportées au fonctionnement et à la structure du CGDIS,

¹³ La cellule de crise est composée par des membres concernés du Conseil supérieur de la protection nationale en fonction de la nature et de l'envergure de la crise. Elle est présidée par un membre du Gouvernement ou par la personne désignée par lui à cet effet. Sous l'autorité du Gouvernement, la cellule de crise initie, coordonne et veille à l'exécution de toutes les mesures destinées à faire face à la crise et à ses effets, respectivement à favoriser le retour à l'état normal. (source : <https://hcpn.gouvernement.lu/fr/service/domaines/protection-nationale/concept-organisation-fonctionnement/cellule-de-crise-cc.html>)

¹⁴ En date du 9 août 2019, une tornade s'était abattue notamment sur les communes de Pétange et de Käerjeng, et y avait causé d'importants dégâts.

l'oratrice tient à souligner que le fait qu'un travail énorme a été réalisé par les pompiers, dont beaucoup de volontaires, démontre l'importance de la structure actuelle du CGDIS pour la population.

Monsieur le Directeur général du CGDIS poursuit en répondant aux questions de Monsieur Emile Eicher au sujet des paiements d'indemnités aux pompiers volontaires.

Il confirme que le CGDIS paie actuellement les indemnités suivantes :

- les indemnités pour la prestation d'heures de permanence en astreinte et en garde casernée pour les pompiers volontaires ;
- les indemnités forfaitaires pour l'exercice d'emplois managériaux pour les chefs de CIS et d'autres fonctions de chef (celles-ci seront versées pour la première fois au début du 2^e semestre 2020) ; et
- les indemnités aux pompiers volontaires qui participent à une formation. Le versement est effectué dès que la formation a été complétée.

En ce qui concerne les indemnités d'intervention pour les pompiers volontaires, l'orateur explique que le Conseil d'administration avait effectivement pris la décision, en 2018, d'introduire une telle rémunération. Depuis, la Direction générale du CGDIS aurait fait deux propositions au Conseil d'administration quant au règlement des indemnités d'intervention. Selon l'orateur, la première proposition aurait été rejetée par celui-ci pour des raisons pertinentes. La deuxième proposition aurait reposé sur la conclusion d'un groupe de travail interne et aurait suggéré que le CGDIS ne paie pas d'indemnité d'intervention du tout, mais adapte les indemnités prévues pour les prestations d'heures de permanence en astreinte, en distinguant entre les permanences prestées dans le cadre d'un service ambulancier et celles prestées dans le cadre d'une intervention en cas d'incendie. Cette deuxième proposition, qui aurait déjà fait débat au sein dudit groupe de travail, aurait finalement aussi été rejetée par le Conseil d'administration.

À tout cela s'ajoute, selon l'orateur, que les données relatives aux interventions, qui avaient eu lieu depuis le 1^{er} juillet 2018, étaient d'une qualité insuffisante, car elles se basaient sur des rapports de mission incomplets, rédigés à la main. Par conséquent, il n'aurait pas été possible de verser des indemnités d'intervention de manière équitable aux pompiers concernés, raison pour laquelle le Conseil d'administration aurait décidé de ne pas verser d'indemnités d'intervention jusqu'à ce que tous les CIS soient connectés au nouveau portail informatique du CGDIS. Celui-ci permettra de répertorier les données nécessaires relatives aux interventions de manière précise et informatisée et de réaliser un calcul correct des indemnités à payer.

L'orateur affirme que le CGDIS, ainsi que des prestataires externes sont en train de mettre tout en œuvre afin de mettre en place les connections informatiques entre les différents CIS et le nouveau portail, tout en signalant que ces travaux s'avèrent assez compliqués. À ce stade, seulement 10 CIS parmi 100 ont pu être connectés, tandis que l'objectif est de connecter la grande majorité des CIS jusqu'à la fin de cette année.

Au sujet du statut du pompier de support, Monsieur le Directeur général du CGDIS attire l'attention sur le fait que celui-ci n'a, à ce stade, pas encore été officiellement introduit par son administration. La Direction de la coordination opérationnelle du CGDIS aurait entretemps élaboré un concept de mise en œuvre qui aurait été présenté cette semaine au Comité directeur compétent. Il aurait finalement été décidé de mettre en place ledit statut, de sorte que les personnes pour lesquelles il s'avère qu'elles ne peuvent plus continuer à exercer une fonction opérationnelle, auront la possibilité de changer d'affectation et d'assurer des missions de support et de soutien en cas d'urgence majeure.

Selon l'orateur, les fonctions évoquées de « first responder » ou de machiniste constituent clairement des fonctions opérationnelles, qui sont à occuper par des pompiers volontaires opérationnels qui disposent du certificat d'aptitude médicale attestant qu'ils peuvent participer activement aux interventions. L'orateur tient pourtant à soulever que, suite aux récentes critiques, les critères d'aptitude médicale ont été adaptés. Ainsi, un pompier volontaire qui exerce une fonction de machiniste, de « first responder » ou d'ambulancier ne doit plus remplir les mêmes critères d'aptitude médicale qu'un pompier qui est censé porter un masque de protection respiratoire.

Or, en ce qui concerne les cas individuels, la décision finale en termes de contrôle d'aptitude médicale et la responsabilité qui en découle incombent au Service santé au travail des pompiers du CGDIS. Même si celui-ci peut, le cas échéant, consulter le médecin ou spécialiste traitant d'une personne, l'orateur juge que ces derniers ne savent pas forcément apprécier les exigences qui sont requises pour exercer une activité de pompier. Néanmoins, l'orateur est d'accord qu'il importe que le service précité accorde une certaine sensibilité à cet égard vis-à-vis des personnes concernées.

Quant à la revendication des pompiers vétérans, Madame la Ministre fait savoir qu'elle a signalé à ceux-ci qu'elle serait prête à accorder une augmentation de l'allocation de vétérance. Son ministère a déjà apporté les modifications nécessaires au règlement grand-ducal afférent, qui a aussi été transmis au SYVICOL pour avis.

En répondant à la question de Monsieur Jeff Engelen, Monsieur le Directeur général du CGDIS explique que, depuis le 1^{er} juillet 2018, les pompiers professionnels sont stationnés à travers tout le pays. À ce jour, le CGDIS compte au total 553 pompiers professionnels dont 190 sont stationnés à Luxembourg-Ville. Parmi ces derniers, 50 pompiers professionnels, dont également des officiers, ainsi que des membres de la Direction du CGDIS sont affectés au CIS de l'aéroport Luxembourg-Findel.

À titre d'exemple, l'orateur fait remarquer que le CIS d'Esch-sur-Alzette comptait, avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 27 mars 2018, 6 ambulanciers et 6 pompiers extra-professionnels, voire des employés communaux qui étaient dispensés par la Ville d'Esch-sur-Alzette en cas d'incendie. Aujourd'hui, ce CIS dispose de 38 pompiers professionnels.

En ce qui concerne la « Nordstad », voire l'agglomération située autour de la Ville de Diekirch et celle d'Ettelbruck, l'orateur fait savoir qu'environ 20 pompiers professionnels y sont actuellement stationnés.

L'orateur partage le point de vue de Monsieur Jeff Engelen que, lorsqu'il s'agit de faire collaborer des pompiers professionnels avec des pompiers volontaires, il est nécessaire de faire preuve de beaucoup de « doigté ».

Au vu des remarques précédentes de Madame la Ministre, Monsieur Aly Kaes juge nécessaire de souligner qu'il ne conteste pas le travail des pompiers du CGDIS dans le cadre de la tornade de 2019. Il se dit, au contraire, très satisfait des efforts réalisés dans ce contexte. Néanmoins, il est d'avis qu'il convient de formuler des critiques par rapport aux deux points mentionnés précédemment, à savoir l'équipement du CGDIS et l'évacuation de l'eau d'extinction afin de protéger la nature, qui lui tiennent personnellement à cœur.

Ainsi, il réitère sa question si le Gouvernement envisage de prendre des mesures par rapport aux deux points évoqués.

Monsieur le Président est d'avis qu'il est ressorti de la réponse de Madame la Ministre que le Ministère de l'Intérieur et le CGDIS sont en train d'analyser s'il convient de modifier les

plans d'intervention d'urgence sur base des expériences acquises lors des récentes catastrophes naturelles.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

Le Secrétaire-administrateur,
Philippe Neven

Annexe : Réforme des services de secours et de lutte contre l'incendie – Rapport du collège d'experts consultants sur la mise en œuvre de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*REFORME DES SERVICES
DE SECOURS
ET DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE*

*RAPPORT
DU COLLEGE D'EXPERTS CONSULTANTS
sur la mise en œuvre de la loi du 27 mars 2018
portant organisation de la sécurité civile*



Jean-Mathias GOERENS – François MAURER – Franz-Josef MOLITOR
DECEMBRE 2019

PRELIMINAIRE

La loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile a été adoptée par la Chambre des Députés par vote unanime le 20 mars 2018.

A l'issue du vote la Chambre a adopté, toujours à l'unanimité, une motion libellée comme suit :

« La Chambre des Députés,

- considérant que la réorganisation des services de secours constitue un défi pour l'Etat et les communes;

- considérant que la Chambre des députés devrait rester associée à la mise en œuvre de la loi, invite le Gouvernement

- à informer les responsables communaux sans délai sur les démarches et préparatifs à entreprendre en vue de la mise en vigueur de la loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours;

- à soumettre à la Chambre des députés des bilans intermédiaires concernant les transferts de propriété prévus aux articles 9, 10 et 11 du projet de loi 6861;

- à soumettre à la Chambre des députés avant la présentation du budget pour l'année 2019 une évaluation actualisée de la participation de l'Etat et des communes au financement du CGDIS;

- à soumettre à la Chambre des députés un bilan intermédiaire concernant la réorganisation des services de secours pour juillet 2019.

(s.) Laurent Zeimet, Emile Eicher, Leon Gloden, Jean-Marie Halsdorf, Claude Wiseler.»

En vertu de cette motion et notamment de son dernier paragraphe les soussignés Jean-Mathias Goerens, François Maurer et Franz-Josef Molitor ont été chargés par le CGDIS de la mission ci-dessous transcrite tendant à :

« -Analyser dans quelle mesure les dispositions d'exécution (i.e. les règlements grand-ducaux d'exécution, le règlement intérieur et le règlement opérationnel) et d'application (i.e. l'organisation des structures, la gouvernance) de la loi du 27 mars 2018 portant organisation des services de secours ont permis à ce jour d'amorcer les insuffisances d'organisation constatées dans leur rapport d'octobre 2010 ;

- Faire un premier bilan sur la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 27 mars 2018 précitée ;

- Mener des entretiens des acteurs des services de secours afin d'identifier les différents points de satisfaction et d'insatisfaction relatifs aux mesures qui ont été prises dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 27 mars 2018 ;

- Proposer le cas échéant d'éventuels axes d'amélioration. »

Il convient de retenir ici que les aspects de l'impact financier et de la gestion budgétaire évoqués à la motion ne font pas partie de la présente mission.

Partant de la mission libellée comme dit ci-dessus, le présent rapport évaluera la mise en œuvre de la loi par les instances compétentes en consacrant une attention particulière aux solutions apportées par la loi aux problèmes et insuffisances des structures antérieurement en vigueur que le rapport des soussignés de 2010 a mis en exergue après examen des structures des services de secours antérieures à la loi de 2018, dans la mesure où ces suggestions ont été retenues par le législateur.

* * *

L'exposé des motifs de la loi a résumé l'objectif de la réforme devant essentiellement fusionner les anciennes structures de la lutte contre l'incendie et du secours à personne, soit des Sapeurs-pompiers et de la Protection civile, en créant une structure unique dans la forme d'un établissement public sous la responsabilité conjointe de l'Etat et des communes du pays :

« Les travaux engagés dans les différents groupes de travail mis en place suite à la remise du rapport du collège des experts-consultants a permis de dresser un tableau exhaustif d'une organisation optimale des services de secours pour l'avenir. Les points forts du projet de plan national d'organisation des services de secours présentés aux différents acteurs le 12 juillet 2012 peuvent être résumés comme suit:

- amélioration de la couverture des risques par la définition d'objectifs de protection à atteindre;*
- optimisation des ressources à mettre en oeuvre par l'adéquation entre les risques et les moyens pour les couvrir;*
- création d'une structure unique nationale pour l'ensemble des services de secours publics basée sur une approche de solidarité nationale;*
- mise en place d'une hiérarchie sans ambiguïté, permettant d'assurer l'unicité et la continuité du commandement des opérations de secours et de clarifier la relation entre les responsables politiques et techniques d'une intervention;*
- définition des besoins en personnel professionnel pour assurer la disponibilité des services de secours, tout en maintenant une place importante pour les volontaires au sein du dispositif;*
- définition d'un profil professionnel et d'un profil de formation pour les agents des services de secours;*
- reconnaissance de l'engagement volontaire de milliers de femmes et d'hommes au service d'autrui.*

Toutes ces circonstances justifient une révision soignée de l'organisation traditionnelle des secours dans le souci de clarifier, d'adapter et de moderniser... par la création d'un établissement public à caractère administratif organisant les secours publics du pays »

Pour assurer un maximum de lisibilité, le présent rapport suivra la structure de la loi, examinera la mise en œuvre des aspects compris dans la mission en mettant l'accent sur la réponse donnée aux questions liées à l'optimisation des services de secours et proposera, le cas échéant, des orientations pour l'avenir.

DEROULEMENT DE LA MISSION

Dans l'accomplissement de sa mission, le groupe d'experts a eu les consultations suivantes :

- au niveau des structures centrales et opérationnelles:
 - le président et la vice-présidente du Conseil d'Administration du CGDIS
 - le directeur général et les 6 directeurs fonctionnels, soient :
 - le directeur de la coordination opérationnelle (DCO)
 - le directeur de la stratégie opérationnelle (DSO)
 - le directeur administratif et financier (DAF)
 - le directeur des moyens logistiques (DML)
 - le directeur médical et de la santé (DMS)
 - le directeur de l'Institut national de formation des secours (INFS)
 - les responsables des divisions des volontaires, du SAMU, de la communication, du 112
 - des responsables des groupes d'intervention spécialisés
 - les chefs de zone Nord et Sud
 - les chefs de CIS et agents des CIS de Aspelt, Boulaide, Esch-sur-Alzette, Ettelbruck, Frisange, et Wiltz

- au niveau des instances partenaires :
 - le Haut-Commissariat à la Protection Nationale
 - l'Inspection du Travail et des Mines
 - le conseil d'administration du SYVICOL
 - les bourgmestres des communes d'Ettelbruck, Luxembourg, Mondorf-les-Bains et Wiltz
 - la Fédération Nationale des Pompiers
 - le président des pompiers vétérans
 - des responsables des syndicaux professionnels
 - les responsables de la Police Grand-Ducale dûment invités à rencontrer les soussignés n'ont pas répondu à l'invitation
 - les responsables de Luxembourg Air Rescue contactés par les soussignés ont estimé une réunion inutile au moment présent alors qu'ils auraient dénoncé avec effet au 31 décembre 2019 la convention qui existait entre LAR et l'ASS. Il est toutefois entretemps revenu aux soussignés que des entrevues en vue de résoudre les problèmes existants seraient en cours.

Par le choix des interlocuteurs au niveau des représentants communaux et des unités opérationnelles sur le terrain, le Collège a entendu assurer un échantillonnage respectant les spécificités des communes et unités d'interventions des milieux urbain et rural et des différentes zones géographiques du pays.

Le Collège d'Experts a pris connaissance des développements des procédures législative et réglementaire et, par les contacts avec les instances précitées, a pu, en recueillant aussi les doléances des personnes et structures engagées, rassembler les données à la base du présent rapport.

Concrètement la mission s'est déroulée en 7 sessions de trois jours, les consultations s'étant faites, outre les visites sur le terrain, dans les locaux mis à disposition par le CGDIS.

REMERCIEMENTS

Les soussignés tiennent à remercier ici toutes les personnes rencontrées de leur disponibilité et de leur accueil qui ont permis de recueillir les renseignements indispensables pour la rédaction du présent rapport.

L'ANALYSE de 2010

Le rapport du Collège d'Experts Consultants (CEC) d'octobre 2010 énumérait, au point 1.3, diverses insuffisances du système des services de secours luxembourgeois de l'époque. Les déficiences constatées ont porté sur toutes les phases du processus du ' Cycle des catastrophes', qui devraient être couvertes par un système de protection, en commençant par la prévention et en terminant par la formation.

Les principales déficiences constatées dans le tableau annexé sont reprises et mises en relation avec les dispositions contenues dans la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. En outre, les règlements grand-ducaux et le règlement intérieur et opérationnel du CGDIS qui ont suivi la loi ont été examinés.

On peut constater que tous les problèmes énumérés sont couverts par la loi elle-même ou par les règlements d'exécution de celle-ci. Le tableau indique les correspondances entre les problèmes soulevés et les solutions données par la loi.

En outre, il est à noter positivement que la loi et ses dispositions d'application ont créé un cadre de structure intégrée et unitaire qui assure que, de la protection contre les accidents quotidiens jusqu'à la catastrophe ou un conflit armé, les situations soient gérées en toutes circonstances.

BILAN INTERMEDIAIRE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI

En première approche les soussignés retiennent le très grand engagement et la remarquable compétence professionnelle des cadres supérieurs du CGDIS. Ces avantages ont permis la mise en place dans un temps remarquablement bref de l'ensemble des nouvelles structures et de prendre des options stratégiques adéquates dans l'option de la réalisation des objectifs de la réforme.

Il est particulièrement apprécié que dès avant l'adoption définitive de la loi les futurs responsables ont mis le temps de la procédure à profit pour la préparation détaillée de ce qui allait devenir le CGDIS, préparation qui, au niveau des textes réglementaires comme de la mise en œuvre pratique, a permis une application immédiate des nouvelles structures, réalisant ainsi une transition sans hiatus de l'Administration des services de secours à l'établissement public CGDIS.

Au niveau des unités opérationnelles qui ont eu à faire face aux nouveautés de conception de la stratégie intégrée renonçant aux structures communales traditionnelles, les soussignés ont pu se convaincre d'une attitude très positive de la quasi-totalité des acteurs volontaires. Les innovations importantes telles la nouvelle chaîne de commandement, l'adaptation de la formation, l'institution du 'first responder' ou encore la professionnalisation de nombreux postes de responsabilité ont été en particulier très bien reçues.

Dans un premier temps, le rapport tentera d'évaluer l'impact de la nouvelle loi par l'analyse des structures par elle établies pour, par la suite, évoquer la réception de la loi par les partenaires du CGDIS.

Remarque liminaire :

Sans vouloir se livrer à une indue critique de la loi, les soussignés estiment pouvoir exprimer leur impression que le souci de régler la matière jusque dans des détails précis peut avoir comme conséquence d'ôter au CGDIS une flexibilité utile à faire face à des nécessités organisationnelles que le présent ne permet pas encore de pressentir.

Ainsi l'énonciation précise et partant limitative des structures dirigeantes implique-t-elle la nécessité d'un retour vers le législateur au cas où une modification ou mise à jour de ces structures, par exemple au niveau de la direction générale et des directions fonctionnelles s'avérerait utile.

Dans ce contexte de reformulation des compétences, il a été fait état d'une délégation faite par le conseil d'administration au directeur général en ce qui concerne l'approbation de certaines décisions concernant les volontaires, une délégation des compétences du conseil d'administration n'étant toutefois pas prévue par la loi, contrairement à une délégation de compétence par le directeur général qui figure à l'article 20.

Le Collège d'Experts Consultants s'est attaché à analyser le fonctionnement du CGDIS en s'appuyant sur sa structuration telle qu'elle a été prévue par la loi ; c'est à dire, en examinant la Direction Générale et les directions fonctionnelles.

Cette approche permet en même temps de balayer l'ensemble des domaines de compétence du CGDIS.

La Direction Générale (DG)

Les attributions de la DG sont fixées dans l'article 22 de la loi.

Pour garantir la continuité de la DG au plus haut niveau on pourrait ainsi évoquer l'utilité éventuelle de la création de la fonction de directeur général adjoint que le conseil d'administration pourrait ressentir pour permettre une division des différentes fonctions de la tâche, mais qui se heurterait au dispositif rigide mise en place par la loi.

La présence d'un directeur général adjoint permettrait, en cas d'absence du directeur général, outre la continuité de la fonction, la coordination des directions fonctionnelles et ainsi de prévenir le risque de fonctionnement autonome de chacune d'entre elles. Le DGA serait alors aussi le porte-parole du CGDIS auprès des nombreux interlocuteurs externes et internes qui estiment légitimement avoir droit à un accès direct au plus haut niveau du CGDIS.

Sans que le Collège n'estime nécessaire de s'attarder sur les volets service juridique, protection de données, relations internationales, il voudrait, en ce qui concerne la communication, souligner qui suit. Le département Communication est en charge de la communication extérieure, opérationnelle notamment, de la communication institutionnelle (vers le public par exemple), et de la communication interne.

Si les deux premiers volets de l'activité de ce département n'appellent pas d'observation, la communication interne s'avère plus complexe malgré le recours à une gamme d'outils de communication très diversifiée et de haute technologie.

Des efforts notoires ont été déployés pour accompagner l'information nécessaire à la compréhension des partenaires et des acteurs du CGDIS qui ont subi, disent-ils, une avalanche de textes qu'ils n'ont pas pu s'approprier au fur et à mesure de leur publication. Cette perception d'asphyxie s'est quelque peu aggravée par la nécessité de procéder à des ajustements et, parfois, à des corrections d'erreurs, souvent mineures, mais qui ont laissé une impression de manque de préparation et de coordination interne.

La DG a en effet choisi de publier des textes pour donner sans tarder une assise et un cadre d'action au CGDIS. Cette approche a eu le mérite d'indiquer à toutes et tous la direction à suivre grâce à une bonne anticipation mais a exigé des correctifs. En outre, divers outils utilisés (fichier des personnels incomplets, informations difficiles à recueillir auprès des agents, organigramme évolutif au fur et à mesure des recrutements, ...) n'ont pas facilité en interne la « lecture » du nouveau CGDIS.

Il convient cependant que la direction générale envisage de ralentir le rythme de l'évolution tant pour les textes que pour l'organigramme et pour la coordination interne. Les agents du CGDIS, qui ont, dans l'ensemble, accepté la nouvelle organisation, ont besoin de repères et de comprendre les orientations retenues aussi bien par le conseil d'administration que par la direction générale.

La Direction de la Coordination Opérationnelle (DCO)

Le Central des Secours d'Urgence (CSU 112) et le Centre de Gestion des Opérations (CGO)

C'est l'organe de réception et de régulation des demandes de secours en provenance du numéro d'appel d'urgence « 112 ». Il constitue le point de départ de toute intervention. A cet égard, son fonctionnement est capital pour la réussite des opérations de secours.

Les départs des moyens de secours sont formatés sur la base d'un protocole bien conçu, ce qui permet d'avoir, dans la majorité des cas, une réponse homogène en tout point du territoire. Toutefois, les opérateurs peuvent améliorer la performance du CSU en analysant plus finement les situations à l'origine des appels de secours et en adaptant les moyens proposés par le logiciel en fonction de leur propre expérience professionnelle.

Un comportement plus à l'écoute des appelants et des conseils prodigués sur la conduite à tenir en attendant les secours viendraient également améliorer le fonctionnement de cet organe essentiel du CGDIS.

D'un système autrefois un peu passif qui se contentait de faire partir les secours, le CSU est devenu un véritable organe de suivi et d'anticipation. La fonction de CGO est assurée dans le quotidien par les opérateurs du CSU mais est renforcée dès que la situation l'exige.

Son évolution a commencé avant la publication de la loi et le nouveau dispositif CSU-CGO a ainsi pu se montrer à la hauteur des enjeux lors de plusieurs opérations de grande envergure. Il est reconnu comme un organe de support pour les Commandants des Opérations de Secours (COS) qui apprécient de ne plus avoir à mobiliser eux-mêmes les renforts et informer les autorités.

Des divergences de points de vue existent encore entre opérateurs et intervenants sur le terrain. Des conditions rigoureuses de recrutement et de formation des opérateurs sont un gage de succès pour l'avenir. Il faut noter que quelques opérateurs ont été recrutés dans des conditions moins exigeantes en raison de l'urgence à pourvoir les postes vacants. Des ajustements sont régulièrement apportés et, dans un deuxième temps, la mise en place d'une démarche qualité viendra encore améliorer les performances du CSU-CGO.

En particulier, les modalités d'information des bourgmestres et des autorités compétentes pourraient être affinées tant sur le contenu que sur les moyens utilisés.

La doctrine opérationnelle, la chaîne de commandement

L'élaboration d'une doctrine opérationnelle a été fort heureusement engagée avant l'adoption de la loi. Incontestablement, la mise en place d'une chaîne de commandement autour de la notion de Commandant des Opérations de Secours (COS) est un grand succès du CGDIS. Bien reçue par la plupart des cadres, la formation dans ce domaine se poursuit assidument et dans l'enthousiasme.

Les partenaires opérationnels du CGDIS reconnaissent là un progrès notable.

L'instauration des équipes dites de « first responders » dans les localités éloignées des CIS dotés d'ambulances et à l'aéroport constitue aussi un véritable succès du CGDIS. Ce dispositif est apprécié aussi bien par les pompiers volontaires chargés de cette mission, que par les équipes en charge du secours à personnes (SAP) et par la population.

Le volontariat

Relevant de la DCO, le Département du Volontariat constitue le guichet d'entrée du CGDIS pour tous les problèmes que les volontaires peuvent rencontrer. Les questions qui lui sont soumises à ce titre sont nombreuses et d'une grande diversité ce qui amène les cadres à être en contact permanent avec quasiment toutes les directions fonctionnelles et même la direction générale.

Parmi les difficultés, relevons que les modalités de rémunération et d'indemnisation semblent ne pas avoir été assimilées par tous les volontaires. Beaucoup d'entre eux ne se sont certes pas engagés pour des motifs pécuniaires mais considèrent que le versement de ce qui leur est dû est une marque de reconnaissance du travail fourni.

Alors que la reconnaissance accordée aux pompiers volontaires par des indemnités financières s'avère indiscutablement nécessaire, les conséquences de la Directive européenne sur le temps de travail ne doivent pas être sous-estimées.

Le positionnement dans l'organigramme de ce département pourrait être reconsidéré lorsque l'occasion se présentera. Il pourrait avantageusement être rattaché directement à la DG par exemple. De même, il reste à déterminer s'il lui appartient d'apporter lui-même les réponses aux questions des volontaires demandeurs ou si cette démarche doit relever des autres directions.

La Direction de la Stratégie Opérationnelle (DSO)

Elle est chargée de la planification des urgences et assure un service de prévention d'incendie et de sinistres.

Sa première mission consiste à élaborer, réévaluer et adapter le plan national d'organisation des secours (PNOS). Ce plan qui a l'importance d'un document clé et qui constitue la base de toute l'organisation territoriale et opérationnelle des secours et donc du CGDIS n'est pas encore publié, mais devrait l'être courant 2020. Il est attendu, en particulier au niveau politique, pour permettre à chacun d'intégrer le schéma directeur qui sous-tend l'évolution du CGDIS. Notamment, le PNOS devrait être connu par les bourgmestres. Ils sont en effet responsables de la sécurité de leurs populations. Il devra permettre aux instances communales de prendre les décisions nécessaires pour la sauvegarde d'intérêts allant au-delà de limites de l'intervention de CGDIS.

L'analyse des risques et la planification d'urgence constituent un autre volet important de l'activité de la DSO. Dans ce domaine, le CGDIS a gagné la confiance de partenaires institutionnels importants (HCPN, ITM, ...) grâce à des compétences reconnues et une cohérence de doctrine sur l'ensemble du territoire.

En attendant, les plans préexistants (Seveso, Cattenom, nombreuses victimes, ...), sont maintenus implicitement en attendant la publication du PNOS. Ils y seront intégrés ou annexés, le cas échéant après révision et en coordination avec l'ITM.

En matière de prévention contre l'incendie, le rôle de conseil du CGDIS auprès des bourgmestres semble, dans certains cas, devoir être encore affirmé alors même que la compétence des officiers n'est pas remise en cause.

Les autres missions fixées par la loi à la DSO sont en cours de développement.

La Direction administrative et financière

En plus de la matière de la planification budgétaire de la gestion financière et de la comptabilité qui ne relèvent pas du présent rapport, la DAF est en charge de l'administration générale du CGDIS et de la gestion du personnel.

Les soussignés voudraient relever que la DAF a réussi à gérer de manière remarquable la tâche considérable comprenant à ce dernier aspect l'organisation d'un Corps qui n'a pas tardé à prendre des dimensions impressionnantes (des ordres de grandeur de 600 professionnels et 6000 volontaires, sans oublier le personnel administratif et technique) tenant à l'engagement de personnel nouveau, à la mise en œuvre de la reprise du personnel relevant auparavant de l'ASS, de l'Administration de l'aéroport, de divers niveaux du secteur communal et des structures des sapeurs-pompiers volontaires.

Au-delà de la réception globalement positive des travaux de la DAF, qu'il soit permis de relever certaines doléances dues plutôt à des problèmes de démarrage qu'à des questions de fond : un certain retard dans la liquidation des indemnités, des problèmes de lisibilités des fiches de paye, des situations délicates en ce qui concerne la collation de grades fonctionnels pour les volontaires et anciens volontaires ayant rejoint les structures professionnelles du CGDIS, ...

La direction Médicale et de la Santé (DMS)

Les missions de la DMS peuvent se présenter en trois volets : la santé au travail, les secours médicaux et la pharmacie.

Incontestablement, le contrôle de l'aptitude médicale est la mission de la DSM qui soulève le plus de questionnements, surtout parmi les pompiers volontaires. Pourtant, les règles appliquées par le CGDIS ne sont pas très différentes de celles appliquées auparavant ni de celles pratiquées dans les pays voisins. Peut-être le sont-elles avec un peu plus de rigueur. Seuls 5 à 6% des pompiers sont déclarés inaptes. La plupart d'entre eux peut rejoindre le statut de pompier de support. Progressivement, les pompiers volontaires admettent que le CGDIS se doit d'appliquer une politique de santé préventive pour minimiser le risque d'accident en service. L'information sur cette politique n'a pas encore atteint tous les pompiers des CIS.

Le SAMU

L'intégration du SAMU s'est révélée assez mouvementée au début de la mise en œuvre de la loi. Les médecins du SAMU considèrent cependant que la plus-value de la réforme est incontestable par le fait que tous les acteurs concernés par les secours se retrouvent « sous le même toit » et par le déploiement de la chaîne de commandement.

Ils sont aujourd'hui a priori satisfaits des conditions d'indemnisation qui leur sont appliquées.

Les choix du CSU 112 sur la médicalisation a priori des sorties d'ambulance ne seraient pas toujours indiqués. Une présence médicale aux côtés des opérateurs pourrait être un gage de fiabilité des décisions.

Ils contestent la compétence de certains médecins désignés comme des « mercenaires » car n'étant pas issus du milieu hospitalier luxembourgeois ni qualifiés au même niveau que leurs confrères luxembourgeois et ils mettent en avant les avantages décisifs de la continuation de soins au moment de l'hospitalisation que permettrait seule une intervention SAMU de médecins affectés à l'hôpital d'accueil des patients.

En outre, ils souhaitent être davantage consultés sur le fonctionnement du service SAMU et participer aux décisions qui les concernent, surtout lorsqu'il est question de choix stratégiques comme, par exemple, la création du quatrième SAMU dont l'implantation géographique est jugée inadéquate.

La Direction des Moyens Logistiques (DML)

La DML a en charge principalement les bâtiments, le charroi et la logistique, les systèmes d'information et de communication (SIC) ainsi que les marchés publics du CGDIS.

C'est typiquement une direction qui déploie beaucoup d'énergie pour servir au mieux les pompiers, ses « clients », mais qui se heurte à la nécessaire progressivité de la mise en œuvre de ses services.

De nombreux équipements sont en effet disponibles ou en cours d'acquisition mais pas encore distribués à tous les pompiers, ce qu'ils ne comprennent pas toujours. Chacun voit ce qu'il n'a pas encore perçu sans voir le chemin déjà parcouru pour beaucoup d'autres.

S'agissant des bâtiments, la période intérimaire engendre quelques interrogations sur les modalités de reprise en propriété ou en bail, sur les compétences et obligations des communes pendant cette période transitoire et sur les remboursements liés aux transferts.

Il y a lieu d'ajouter qu'au-delà des tâches qui lui sont directement attribuées par la loi, la DML est en charge des dossiers de reprise par le CGDIS de matériel et d'immeubles ayant, avant l'entrée en vigueur de la loi, appartenu aux communes. En présence de remarques critiques du secteur communal concernant des retards dans la finalisation de ces mesures, la DML a communiqué aux soussignés des renseignements suivants :

Conventions en vigueur	1
Conventions signées par CA du CGDIS et transmises aux communes pour approbation	12
Conventions en attente de décision de la commune après réunion	34
Conventions en attente d'une date de réunion à la commune	20
Conventions non encore en discussion	35

L'Institut National de la Formation des Secours (INFS)

L'Institut, qui est également une direction du CGDIS, a 3 tâches principales : la conception de la formation, la formation du personnel du CGDIS (volontaires, professionnels) et la formation de la population.

Les premières réflexions et travaux sur la chaîne de commandement, les profils professionnels et de formation ainsi que les cours de formation correspondants ont heureusement été commencés avant l'adoption de la loi et pouvaient être mis en œuvre immédiatement après son entrée en vigueur.

A cet égard, une tâche herculéenne a été maîtrisée, qui consistait à générer des contenus nouveaux ou actualisés, de nouveaux concepts didactiques et méthodologiques, ainsi que l'adaptation de la durée des formations.

Presque tous les documents de formation ont été révisés ou nouvellement créés selon une charte graphique commune. Ils constituent désormais une base de contenu uniforme sur l'ensemble du territoire national et sont accessibles à tous les membres du CGDIS via un portail web. Après la phase d'introduction, le taux d'erreur dans les documents est minimisé par une correction permanente. Toute erreur restante (contenu/orthographe) est corrigée immédiatement.

Les nombreux formateurs externes enseignants hôtes (plus de 300) ont suivi une formation continue sur la méthodologie et la didactique modifiées, qui a été bien accueillie et mise en pratique avec succès par l'écrasante majorité des conférenciers (98%). Cela devient très clairement reconnaissable à partir des réactions des participants aux cours.

Même si la formation est en partie qualifiée de longue et trop exigeante, le niveau de formation atteint est loué et apprécié par les participants du CGDIS. Les partenaires du CGDIS ainsi que le niveau municipal le reconnaissent également. En particulier, la valeur d'une formation de qualité se traduit par les succès remportés dans les missions et notamment aussi par l'augmentation de 35 % de la demande de places de formation entre 2019 et 2020. L'introduction prévue d'un système de gestion de la qualité garantira durablement le travail conceptuel et sa mise en œuvre.

Les capacités de l'INFS seront donc utilisées, sinon surexploitées, bien que les week-ends et les soirs de semaine ainsi que les vacances scolaires pour les actions de formation soient déjà incluses dans les propositions de stages. Les créneaux pendant les vacances scolaires permettent aux enseignants et aux étudiants de suivre des cours.

Bien que l'on comprenne la nécessité de concentrer les ressources sur le traitement des priorités antérieures, il ne faut pas négliger la formation continue et, en particulier, les spécificités de la formation aux Groupes d'Intervention Spécialisés GIS).

Entre-temps, certaines organisations ont été reconnues comme organisme formateur en matière de secours comme le prévoit la loi (art. 91). Cela permettra de placer la formation sur une base plus large, d'autant plus que les mêmes documents élaborés par l'INFS seront appliqués.

Enfin, avec l'installation d'une commission qui suit la procédure de reconnaissance d'équivalences de diplômes, le CGDIS peut bénéficier de l'expérience et de la compétence d'agents qui ont suivi une formation à l'étranger dans le domaine de la protection civile aux niveaux soit national soit international.

* * *

Après avoir examiné les diverses directions, le Collège d'Experts Consultant veut mettre en évidence les points suivant qui méritent une attention particulière.

Le personnel

Un règlement intérieur très complet détaille les dispositions applicables aux diverses catégories de personnel, à leur gestion, à leur rémunération, à leur couverture sociale et à leur formation.

Les remarques qui suivent concernent principalement les pompiers volontaires et professionnels.

Les volontaires

L'effectif des pompiers volontaires est composé approximativement de 4000 pompiers volontaires dits actifs, 1200 jeunes pompiers (de 6 à 16 ans) et de 1300 vétérans (anciens de la protection civile et anciens pompiers communaux).

La loi et les textes d'application forment un dispositif complet qui précise les conditions d'engagement, les modalités d'indemnisation, la protection, la reconnaissance et les conditions d'exercice (congé spécial) des pompiers volontaires. Ce dispositif présente l'avantage d'une homogénéité pour les acteurs volontaires du CGDIS et une cohérence de l'environnement administratif, financier et juridique des conditions d'exercice de cette activité d'un service public.

La procédure d'engagement pour les candidats volontaires est jugée longue, voire trop longue, et assimilée à un parcours d'obstacles. Il peut se passer plusieurs mois entre le jour où un candidat ou une candidate présente sa candidature et le jour de son intégration dans un CIS.

Le contrôle médical est ressenti comme sévère. Cependant, le règlement grand-ducal prévoit une catégorie de pompiers opérationnels pour ceux qui remplissent toutes les conditions requises, y compris d'aptitude médicale, et une catégorie de pompiers de support pour ceux qui présentent une insuffisance, en particulier médicale, temporaire ou définitive. Cette disposition présente l'avantage de pouvoir maintenir dans les rangs du CGDIS celles et ceux qu'il convient de protéger contre les risques d'accident ou de maladie.

Le régime indemnitaire retenu n'appelle pas de commentaires. Le Collège estime qu'il n'est pas dans sa mission de commenter les mesures prises en la matière par les instances compétentes.

Le dispositif de reconnaissance est attractif avec, notamment, la contribution financière du CGDIS à la souscription d'une assurance complémentaire et le versement d'une allocation de vétéran. Concernant la situation des bénéficiaires de cette allocation, l'entrevue avec le Président de l'association des Pompiers vétérans a fait apparaître des désaccords importants avec les instances du CGDIS sur les

questions de l'égalité de traitement des différentes catégories d'agents, sur le montant des allocations respectives, ou encore sur les conditions d'âge et les états de service nécessaires. Il est toutefois revenu aux soussignés que, à l'issue d'entrevues et à la suite de leur congrès, les difficultés seraient en voie d'aplanissement.

Le congé spécial apparaît bien conçu mais sa mise en œuvre semble encore peiner. La compréhension et l'appropriation par les employeurs publics ou privés nécessitera certainement encore beaucoup de travail d'information. Il n'en est pas moins que, au vu des demandes de remboursement de la part des patrons, les libérations des volontaires pour les tâches urgentes des services de secours ont tendance à augmenter.

Les professionnels

L'effectif des professionnels est de l'ordre de 510. Une partie d'entre eux provient de l'ancienne ASS. Une autre partie était en fonction à Luxembourg-Ville ou à l'aéroport. Ces agents ont été intégrés au sein du CGDIS. Enfin, la dernière partie a été recrutée depuis le 1^{er} juillet 2018 directement par le CGDIS.

L'intégration des pompiers professionnels existants s'est faite dans des conditions financières jugées satisfaisantes par le personnel, des doléances générales n'ayant pas été formulées lors des entrevues avec les représentations syndicales. Il semble toutefois que des situations dites de rigueur se seraient occasionnellement présentées.

Désormais, la formation initiale et les perspectives de déroulement de carrière sont communes à tous. En particulier, il est désormais possible de progresser sous réserve d'accepter la mobilité. Toutefois, l'organigramme correspondant n'ayant pas encore été publié, cette option reste virtuelle.

Lors des discussions avec les représentants du personnel, il est apparu qu'il existait une inégalité de traitement entre les pompiers professionnels en provenance de l'ancienne Administration des Services de Secours et ceux en provenance de la Ville de Luxembourg. En effet, pour certains d'entre eux, il n'existe pas de dispositions spécifiques dans la loi du 27 mars 2018 pour ce qui concerne le changement de carrière. Ce sont donc les dispositions de droit commun qui s'appliquent. Or, ceci a comme conséquence que les années que les pompiers professionnels en provenance de l'ASS ont prestées en tant qu'employés de l'État avant leur nomination dans la nouvelle carrière de fonctionnaire étatique du CGDIS ne sont pas prises en compte, contrairement aux pompiers professionnels en provenance de la Ville de Luxembourg qui bénéficiaient déjà d'une nomination en tant que fonctionnaire communal.

Il faut noter, en même temps, que certains agents communaux ont bénéficié lors de leur intégration au CGDIS de conditions particulièrement favorables qui s'appliqueront parfois sur un long terme.

Personnels administratifs et techniques (PAT)

Beaucoup de personnels administratifs et techniques ont été embauchés comme employés mais n'ont pas pu être fonctionnarisés contrairement à ce qui avait été envisagé. C'est notamment le cas des anciens de l'ASS pour qui l'ancienneté n'a pas été reprise lorsque leur nomination est inférieure à 10 ans. Si la loi devait connaître une procédure de modification, la prise en compte de ces cas particuliers pourrait être considérée.

Organisation territoriale et opérationnelle des secours et du CGDIS

La loi établit clairement les circonstances dans lesquelles le CGDIS intervient pour le compte des communes ou de l'État.

Dans son rapport de 2010, le CEC avait préconisé l'institution formelle des fonctions et responsabilités respectivement du directeur des opérations de secours (DOS) et du commandant des opérations de secours (COS). Au cours de la procédure législative, et concrètement à la suite de l'avis du SYVICOL, l'appellation de DOS a disparu du texte de la loi alors que les responsabilités y inhérentes ont été maintenues. La consultation des responsables communaux amène à penser qu'ils voient en cet agencement une source d'insécurité juridique, leurs compétences et responsabilités étant insuffisamment précisées dans la loi.

En revanche, le rôle du COS est bien défini.

Le règlement opérationnel arrêté par le conseil d'administration fixe, de façon détaillée, la doctrine d'intervention, les procédures, le rôle de chaque intervenant et les responsabilités. Cette clarification était nécessaire en raison du flou qui régnait dans le dispositif avant la réforme.

La structure opérationnelle du CGDIS décrite par la loi s'appuie sur les centres d'incendie et de secours (CIS) regroupés en zones de secours. Les missions et les moyens des CIS découlent de l'analyse des risques à établir par le plan national d'organisation des secours (PNOS) sur l'élaboration duquel il a été, sur ce point, anticipé en raison de contraintes d'efficacité immédiate.

Pour faire face à des situations particulières, le CGDIS dispose de groupes d'intervention spécialisés (GIS), d'un groupe d'intervention chargé de missions de sécurité civile et humanitaire ainsi que d'un centre de soutien logistique.

L'ensemble constitue une structure opérationnelle cohérente qui a su faire face à plusieurs reprises à des situations particulières d'urgence. Il faut souligner que cette bonne conception serait inefficace sans une solide doctrine d'engagement des secours et de commandement opérationnel.

Toutefois, les tâches et le rôle des chefs de zone semblent encore insuffisamment connus des partenaires du CGDIS, notamment des bourgmestres dont ils sont les conseillers techniques. Même si la mission s'avère complexe parce que la structure, l'organisation et le fonctionnement politico-administratif du CGDIS ne sont pas encore stabilisés, ce contact reste primordial. A certains égards, les chefs de CIS doivent, à leur niveau, aussi adopter ce rôle de conseiller.

La structure générale du CGDIS n'est pas mise en cause.

Des entrevues avec les instances concernées font état d'un ressenti négatif concernant le rôle et les possibilités d'influence des membres consultatifs du CA, notamment en ce qu'ils seraient exclus de certaines délibérations qu'ils considèrent comme rentrant dans leurs préoccupations et compétences.

L'examen des documents et les entrevues ont permis de recenser une énorme quantité de textes et en particulier de notes de service. Sans que la nécessité de ces mesures ne soit mise en doute, il appert que les instances sur le terrain, spécialement les responsables (en partie non professionnels) de tels CIS de dimension réduite se sentent submergées par les nouvelles directives qu'en partie elles ont des problèmes à assimiler voire à comprendre dans le détail.

Il a été suggéré que des réunions d'information se tiennent régulièrement et qu'il soit proposé aux chefs des Zones et des CIS de s'assurer de la bonne réception des instructions de service par les unités opérationnelles.

Les GIS permettent au CGDIS d'avoir recours à des personnels hautement qualifiés dans des domaines très techniques qui exigent une préparation soutenue, un entraînement constant et des équipements souvent sophistiqués.

Le Collège d'Experts Consultants a rencontré trois responsables de GIS. Il ressort de cet entretien que les GIS demandent à bénéficier d'un fonctionnement particulier propre à leurs objectifs. Leur assimilation à des pompiers volontaires n'est pas acceptée car ils se sentent différents d'eux.

Ainsi, par exemple, pour certaines spécialités, la formation initiale commune à tous les pompiers est considérée comme inutile.

L'application des règles de l'indemnisation des astreintes et permanences communes à l'ensemble des pompiers conduit à ce que certains cadres des GIS ne bénéficient d'aucune indemnité alors même qu'ils assurent une disponibilité téléphonique et opérationnelle soutenue.

Un sentiment de déconsidération se développe en raison de l'impression de « passer après les autres, notamment dans le domaine de la formation ».

Le positionnement des GIS dans la chaîne de commandement fait débat en raison de leur technicité : la tutelle d'un COS n'est pas aisément acceptée.

Les moyens de déplacement des équipes posent encore problème en cas d'urgence, le nombre de voitures de service étant limité. L'autorisation d'utiliser des voitures personnelles dotées des signaux prioritaires permettraient de compenser le manque de voitures de service mises à disposition des spécialistes et, ainsi, de gagner beaucoup de temps grâce à un délai réduit.

La rédaction des règlements opérationnels particuliers les concernant, à laquelle les responsables des GIS seront associés, devrait permettre d'apporter des éclaircissements et les réponses attendues à ces questions qui restent encore en suspens. Les difficultés liées à des relations ressenties comme rigides devraient alors s'atténuer.

La Sécurité Civile

Ce chapitre de la loi présente les missions et les mesures spécifiques à prendre en cas d'accidents graves, de catastrophes ou de conflits armés: l'information et l'alerte des populations, la réglementation en matière de résidence, la mise en intervention des services publics, des pompiers d'usine ou des organismes agréés, les obligations ou réquisitions de tiers et l'élaboration de plans particuliers.

En ce qui concerne ce dernier point, il est fait référence à la remarque sur la coopération et la partition des missions / tâches CGDIS / ITM.

Une attention particulière devrait être accordée à la coopération et à la coordination des acteurs gouvernementaux / services publics, qui devraient de préférence faire l'objet d'exercices réguliers. Ce besoin de pratique reste actuellement un champ ouvert.

A l'heure actuelle, cinq organismes de secours ayant la sécurité civile dans leur objet social ont été agréés; le conseil supérieur de la sécurité civile a été mis en place. En particulier avec la création de ce dernier, les bases ont été jetées pour que les intérêts de la sécurité civile aient une plus grande importance dans le cadre des tâches futures du CGDIS.

Dans ce contexte, l'information, l'alerte et la formation des populations prennent un poids particulier.

La formation des citoyens aux premiers secours ainsi que celle pour les entreprises est un élément clé de l'aide à soi-même. Avec des informations et des conseils appropriés, les citoyens peuvent être préparés aux mesures adéquates et recevoir des instructions pour se comporter en conséquence. Ces mesures peuvent renforcer la confiance des citoyens dans les mesures initiées par le CGDIS. Les actions et campagnes entreprises par le CGDIS dans ce contexte jusqu'à présent ont été très prometteuses; nous lui souhaitons beaucoup de patience et de persévérance dans cette tâche.

La vie associative

La loi sépare les activités de service public et celles de l'environnement associatif en fixant les bases de la définition et l'objet des Amicales et de la Fédération nationale des pompiers.

Les Amicales

Les amicales existaient déjà avant la réforme et il n'y a pas de raison qu'elles ne continuent pas à bien fonctionner, notamment grâce aux subventions que leur octroie le CGDIS.

La Fédération

La Fédération a adopté de nouveaux statuts qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Elle devient une Fédération des Amicales et poursuit sa mutation pour s'adapter à la nouvelle structure du CGDIS.

L'examen des nouveaux statuts fédéraux fait ressortir une contradiction entre l'article 3.1 des statuts et l'article 101 de la loi. Alors que la loi dispose que 'la Fédération regroupe les pompiers qui lui sont affiliés, les fédérations territoriales ...ainsi que les amicales ...', les statuts de la Fédération omettent les pompiers à titre individuel, cités en premier lieu par la loi, et énoncent comme membres effectifs les Amicales regroupées en groupements régionaux qui, à côté d'autres entités ayant vocation d'adhérer, sont les organes de la Fédération.

Avec la loi, la Fédération a perdu un volet important de son activité avec la formation désormais à la charge du CGDIS, sauf, pour partie, celle des jeunes pompiers. Cependant, elle peut trouver, au-delà d'activités associatives, un rôle de porte-parole de l'ensemble des pompiers mais surtout des volontaires.

A cet égard, la Fédération se réjouit que la quasi-totalité de ses doléances aient été prises en compte lors de l'élaboration de la loi. La Fédération considère que la réforme est dans son ensemble une réussite, prend en compte l'important travail fourni et restant à fournir par la direction mais pointe quelques imperfections. Parmi d'autres, sont cités les points suivants :

- le caractère non public des rapports du CA du CGDIS
- le délai de la procédure de recrutement des nouveaux pompiers volontaires
- la sévérité du contrôle d'aptitude médicale
- les questionnements sur la qualification des instructeurs et la qualité des documents pédagogiques
- les problèmes d'effectifs causés dans les petits centres par le recrutement en tant que professionnels d'anciens pompiers volontaires
- la difficulté de communiquer avec la base
- la différence de traitement pour l'allocation de vétérance et nouveaux et anciens vétérans

LA RECEPTION DE LA NOUVELLE LOI PAR LES PARTENAIRES DU CGDIS

Le secteur communal

Il est résulté des entrevues avec le comité du SYVICOL comme avec des bourgmestres individuels que le CGDIS, en son ensemble et en ce qu'il a opéré une réforme en profondeur des services de secours a été bien reçu.

Il n'en reste pas moins que certaines doléances ont été présentées.

Comme évoqué ci-dessus, une insécurité demeure sur les compétences et responsabilités des édiles en cas de survenance d'un sinistre, de leur information, de leurs rapports avec le COS.

Les passages d'agents communaux pompiers volontaires vers les structures professionnelles du CGDIS n'ont pas toujours été bien acceptés.

Les bourgmestres restent dans l'incertitude sur la réalisation des transferts de bâtiments ou leur mise à disposition du CGDIS, l'indemnisation des communes et la rémunération pour la mise à disposition pendant la période transitoire.

HCPN

L'entrevue avec le Haut-Commissaire à la Protection Nationale et son adjoint, ancien de l'ASS, a fait apparaître une bonne coopération entre le HCPN et le CGDIS. La loi nouvelle aurait apporté ce qu'il fallait au niveau de la définition des compétences, la professionnalisation étant la bienvenue. La mission stratégique du Haut-Commissariat s'accorderait correctement avec les compétences opérationnelles du CGDIS.

Il a été dans ce contexte relevé positivement que les programmes de formation du CGDIS comprennent une familiarisation avec la mission et les compétences du HCPN.

ITM

Une entrevue avec la Direction de l'inspection du Travail et de Mines a permis de constater que la réforme en son ensemble a été perçue positivement par l'ITM qui apprécie l'amélioration de la performance opérationnelle du Corps.

Il a été toutefois fait état de problèmes de coordination voire de conflits de compétence entre les deux instances au niveau de la prévention. La compétence de l'ITM en matière d'établissements classés et celle des instances du CGDIS en matière de plans d'aménagement communaux et de permis de construire conduiraient à des situations incohérentes et nécessiteraient une décision clarifiante voire une modification législative.

Des problèmes pratiques de coordination et de disponibilité se poseraient par ailleurs à propos des exercices sur les plans d'urgence externes des établissements SEVESO que les exploitants sont obligés de mettre en œuvre périodiquement. Des groupes de travaux ITM/CGDIS ont été mis en place en vue de résoudre les problèmes soulevés.

Syndicats professionnels

Des entrevues ont été tenues avec des responsables de la CGFP qui a constitué une section spéciale nommée Syndicat National des Pompiers Professionnels SNPPL, le LCGB et l'OGBL.

Aux dires de ces syndicats, seule le SNPPL aurait des relations syndicales suivies avec le CGDIS, les autres se trouvant en phase de construction.

Néanmoins il a été constaté que le CGDIS suit des relations de bonne coopération avec le secteur syndical notamment en ayant accepté le principe de rencontres de concertation et d'échange régulières.

Les entrevues ont été en grande partie influencées par la circonstance que de nombreux agents professionnels du CGDIS continuent à rester disponibles comme volontaires, charge qu'ils avaient assumée avant le vague de professionnalisation accompagnant la réforme.

Parmi les thèmes de critiques et de suggestions qui dès lors ont quelque peu mêlé les deux aspects, il convient de retenir des remarques ponctuelles concernant le classement des agents ci-devant volontaires ou agents communaux, le payement des indemnités de permanence, la lisibilité des fiches de paye,

l'accessibilité directe des directions du CGDIS, des heurts entre volontaires et professionnels dans le quotidien des CIS, ...

En dehors de ces points d'insatisfaction mineurs qui devraient connaître une solution raisonnable sans de trop grands problèmes, a été relevée la question de l'application de la Directive européenne 2003/88 concernant la régulation du temps de travail. Une application rigoureuse de cette directive risquerait de compromettre fondamentalement le système des volontaires par le fait que la circonstance de l'indemnisation pourrait faire considérer comme temps de travail leur service de permanence, circonstance particulièrement pertinente pour tout le secteur des secours en raison du grand nombre de professionnels (du CGDIS comme d'autres entités des secteurs public et privé) qui, au-delà de leur occupation professionnelle exercent des fonctions dans le volontariat.

CONCLUSIONS

En conclusion, les soussignés voudraient répéter leur appréciation très favorable de la mise en œuvre de la réforme par tous les acteurs concernés.

Il convient de relever spécialement l'énorme travail préparatoire de réglementation qui a permis, dès l'entrée en vigueur de la loi, son application avec une grande efficacité. De même, le volume et la qualité des mesures de mise en œuvre concrète des dispositions nouvelles méritent d'être soulignées.

Au-delà de cette évaluation très positive, les soussignés voudraient toutefois, comme il a été promis à leurs interlocuteurs, renvoyer aux suggestions et doléances recueillies sur les quelques points suivants :

- une certaine inquiétude des édiles communaux sur leurs responsabilités et compétences en la matière, leurs souhaits d'une meilleure information et de contacts plus suivis avec les instances du CGDIS et les questions de la reprise des immeubles affectés aux services de secours
- la position des membres consultatifs du conseil d'administration qui regrettent un manque d'information et se disent exclus des délibérations sur des points les concernant
- des problèmes d'égalité de traitement entre les professionnels repris par le CGDIS en fonction de la provenance de ces agents
- un ressenti négatif des volontaires qui estiment excessive la durée des formalités d'engagement des aspirants pompiers et qui font état de retards dans la liquidation des indemnités
- dans ce contexte encore, des doléances des volontaires sur certains classements et grades et des vétérans sur les modalités d'application de l'allocation de reconnaissance
- la difficulté pour certains acteurs d'assimiler le grand nombre de textes et documents émis par les directions de CGDIS.

Des perceptions contradictoires s'expriment sur l'excès et, en même temps, le défaut d'informations diffusées par le CGDIS en externe comme en interne. La mise en route d'une structure d'une telle importance, avec le degré d'autonomie politique, financière et opérationnelle qui le caractérise, exige, en effet l'adoption quasi simultanée d'un grand nombre de textes pour encadrer son fonctionnement. Un peu de patience de la part des interlocuteurs et des acteurs du CGDIS leur sera encore demandée pendant quelque temps.

Les instances dirigeantes du CGDIS sont néanmoins invitées à considérer d'un temps de pause, ou au moins de ralentissement du rythme de production de textes s'avère nécessaire pour ne pas perdre toute une partie de ses éléments qui peinent à suivre la rapide évolution du CGDIS.

Ce temps de pause pourrait aussi être utilement mis à profit pour examiner le fonctionnement et les procédures internes du CGDIS en considération du principe de subsidiarité pour rapprocher le niveau des décisions de leur niveau opérationnel.

Les soussignés entendent remercier Madame la Ministre et les instances du CGDIS de la confiance qui leur a été faite, et, tout en répétant le caractère très positif de l'évaluation leur confiée, formuler leurs félicitations et encouragements à tous les acteurs des Services de Secours du pays.

Luxembourg, le 12 décembre 2019

Jean-Mathias Goerens

François Maurer

Franz-Josef Molitor

ANNEXE

LES CONSTATS et LA LOI

DOMAINE	CONSTATS EN 2010	LOI	REGLEMENTS (référence mémoriale)	COMMENTAIRES
Risques courants	Besoin d'amélioration du délai de couverture	Art. 69		Le PNOS fixe les objectifs de couverture
		Art. 80 à 82		Définition et dimensionnement des CIS Institution des First responders
Risques particuliers	Absence de plans d'établissement	Art. 25 (g)		
	Absence de doctrine pour l'élaboration des plans	Art. 26		
	Absence d'interlocuteur pour les services partenaires	Art. 25-i		
Bases juridiques	Omission des missions de prévention et de planification dans le dispositif légal	Art. 25		
	Besoin de clarification sur la responsabilité des bourgmestres	Art. 71 & 72		Intervention de CGDIS: Pour le compte des communes Pour le compte de l'État
		Art. 73		Missions du COS
	Besoin de clarification sur le statut des SP	Art. 31 à 59		
Organisation des services	Faiblesse de l'ASS (missions de prévention, planification, préparation que partiellement prises en compte)	Art. 21 à 30		
	Fonctionnement de la commission technique	Art. 29		DML coordination avec la DCO (art. 23) et la DSO (art. 26)
	112 – défaut de doctrine dans l'engagement des secours	Art. 23	A 534 2018 A 1088 2018	
	112 – défaut de suivi des opérations	Art. 23	A 534 2018 A 1088 2018	
	112 – logiciel obsolète			Nouveau logiciel en fonction avant la création du CGDIS

DOMAINE	CONSTATS EN 2010	LOI	REGLEMENTS (référence mémoriale)	COMMENTAIRES
	112 – faiblesse des vecteurs d’alarme des SP		A 534 2018	
	112 – faiblesse du niveau des agents (formation)			
	112 – absence de chef de salle et de cadre opérationnel		A 534 2018	
Chaine de commandement	Absence de doctrine	Art. 74	A 534 2018 A 1088 2018 Règlement Opérationnel	
Formation	Conception obsolète	Art. 30	B 3602 18 Règlement Intérieur	Missions de l’INFS ;
	Contenus et niveau des formateurs mis en question	Art. 30		Missions de l’INFS ; «upgrade» pour anciens instructeurs
	Absence de passerelles entre PC et SP			Plus nécessaire
	Absence de reconnaissance des diplômes étrangers	Art. 92-94	Règlement Intérieur	Missions de l’INFS
	Amélioration de la qualité et rigueur		B 3602 2018	Missions de l’INFS ; programme de formation et curricula
	Besoin d’une formation dispensée par instructeurs professionnels		A 609 2018	Missions de l’INFS
Disponibilité des SPV	Lacunes dans les permanences du service			Regroupement des forces d’interventions (PC et SP)
	Lourdes charges pour les SPV et les chefs de centre			Personnel pompier du CGDIS
	Indemnités pour les charges d’encadrement	Art. 35		
Gestion financière	Pratiques locales douteuses	Art. 27 Art. 60 à 67		Définition de la DAF Cadre budgétaire et financier (cf. art. 64)