

N° 6453⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant modification

- 1) de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail;
- 2) de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES,
DE LA GRANDE REGION ET DE LA POLICE**

(24.1.2013)

La Commission se compose de: M. Ali KAES, Président-Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Emile EICHER, Fernand ETGEN, Gast GIBERYEN, Camille GIRA, Claude HAAGEN, Jean-Pierre KLEIN, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF, Ben SCHEUER et Raymond WEYDERT, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région le 23 juillet 2012. Il était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, ainsi que d'une fiche financière.

Le texte a fait l'objet des avis suivants:

- avis de la Chambre de Commerce du 4 septembre 2012;
- avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 8 octobre 2012;
- avis du Conseil d'Etat du 9 octobre 2012;
- avis de la Chambre des Métiers du 12 octobre 2012;
- avis de la Chambre des salariés du 25 octobre 2012.

En date du 12 novembre 2012, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police a désigné son président comme rapporteur et a examiné le texte du projet et les avis. Elle a apporté au texte quatre amendements que le Conseil d'Etat a avisés en date du 4 décembre 2012.

Lors de la réunion du 24 janvier 2013, la Commission a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique est à considérer comme initiative transitoire en attendant la définition définitive du statut de l'agent volontaire des services de secours et marque la volonté gouvernementale de reconnaître, d'encourager et de favoriser l'engagement volontaire au sein des services de secours.

Le principal objet de la loi du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours consistait dans la création de l'Administration des services de secours, appelée à regrouper les missions tant du service national de la protection civile que du service d'incendie et de sauvetage du ministère de l'Intérieur. D'après l'exposé des motifs, il s'agissait „d'améliorer encore davantage les

liens existants et d'assurer une symbiose parfaite au niveau des mesures à mettre en œuvre afin de procurer à notre pays l'organisation la plus efficace et la plus efficiente des services de secours“.

En observant l'évolution des services de secours depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée, on doit constater que certaines craintes que le Conseil d'Etat avait formulées à l'époque se sont avérées. En effet, les problèmes de disponibilité des agents bénévoles n'ont cessé de s'aggraver au point que ce sont les responsables des centres de secours qui ont tiré eux-mêmes la sonnette d'alarme en demandant publiquement du renforcement des effectifs par des agents professionnels. Le différend qui a éclaté au grand jour entre la Fédération Nationale des Corps des Sapeurs-Pompiers et la Protection Civile au sujet de la désincarcération en cas d'accidents de la circulation a mis en exergue les insuffisances des règles déterminant les rapports entre services de secours étatiques et communaux. L'absence d'une hiérarchie verticale unifiée des services de secours livre le bon déroulement des opérations de secours à la bonne volonté des acteurs impliqués sur le terrain. Même si cette coopération se passe en règle générale sans encombre, il n'en reste pas moins que la bonne organisation des services de secours reste fragilisée par l'absence d'une hiérarchie claire et précise entre les différents acteurs des services de secours.

Par conséquent, le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit de réaliser une réforme en profondeur des services de secours luxembourgeois.

En septembre 2009, le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a chargé un collège d'experts de mener une réflexion quant à la mise en œuvre de cette réorganisation institutionnelle et opérationnelle des services de secours luxembourgeois.

Le 11 octobre 2010, le collège d'experts a remis son rapport final au ministre de l'Intérieur et à la Grande Région. Les experts ont relevé les idées phares qui ont guidé leurs réflexions:

- préserver les liens forts, parfois affectifs, existant entre les bénévoles et leur communauté de vie;
- utiliser de façon optimale le maillage serré du territoire constitué par un nombre important d'unités opérationnelles;
- maintenir l'équilibre dans les flux financiers;
- proposer un équilibre dans l'exercice de la responsabilité et le partage du pouvoir politique et administratif entre l'Etat et les communes;
- concevoir un système efficace et efficient.

S'agissant de l'organisation des services de secours, l'idée directrice des propositions repose sur la généralisation du regroupement des forces de la Protection civile et des sapeurs-pompiers dans une structure d'accueil unique.

Actuellement, des groupes de travail rassemblant l'ensemble des acteurs concernés sont en train d'élaborer des propositions concrètes pour la mise en œuvre des propositions faites par le collège d'experts.

En attendant la réalisation de cette réorganisation des services de secours, il est cependant urgent de prendre un certain nombre de mesures permettant d'assurer le bon fonctionnement de nos services de secours.

De manière concrète, le projet de loi propose d'élargir le congé spécial aux activités managériales des responsables des services de secours afin d'éviter que ces personnes se voient contraintes de consacrer leurs congés de récréation à cet effet. Par ailleurs, il est prévu de modifier le Code du Travail pour redresser une erreur matérielle et de compléter l'article 5 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours.

*

III. LES AVIS

1. Le Conseil d'Etat

Dans son avis du 9 octobre 2012, le Conseil d'Etat marque son accord à la démarche des auteurs du projet de loi de résoudre „dans l'immédiat certains problèmes qui se posent dans le cadre du volontariat des services de secours“.

Au sujet de la modification de l'article 16 de la loi précitée du 12 juin 2004, il se prononce pour le maintien de la notion de jours ouvrables, s'agissant du congé spécial. En outre, il insiste sur le rem-

placement du terme „définir“ par celui de „préciser“ dans le contexte du règlement grand-ducal prévu à l’alinéa 1er.

Quant à la forme du texte, il propose une restructuration „en maintenant l’article 1er sous sa forme actuelle et en regroupant les articles II à IV sous un article II nouveau“. Le Conseil d’Etat rend par ailleurs attentif à des erreurs respectivement matérielle et de forme.

Dans son avis complémentaire du 4 décembre 2012, le Conseil d’Etat marque son accord aux amendements parlementaires.

2. Les Chambres professionnelles

a) Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 4 septembre 2012. Si elle n’a pas de remarques particulières à formuler au projet de loi sous rubrique, elle redresse néanmoins quelques erreurs matérielles.

Ainsi, la Chambre note qu’il y a lieu d’ajouter le mot „modifiée“ à l’intitulé de la loi du 31 juillet 2006. Elle propose également de compléter le dernier tiret de l’alinéa 2 de l’article 16 de la loi précitée du 12 juin 2004, selon la version initiale du projet de loi, par la phrase suivante: „La durée du congé spécial pris à cet effet ne peut dépasser un maximum de sept jours ouvrables par an“.

La Chambre de Commerce approuve le présent projet de loi après consultation de ses ressortissants.

b) Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

L’avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 8 octobre 2012. Quant à la forme, la Chambre exprime ses regrets sur la négligence constatée de plus en plus dans les soins apportés à la présentation des dossiers. Toutefois, elle note comme point positif que le dossier comporte une fiche financière, pratique rare bien qu’il s’agisse d’un exercice obligatoire.

S’agissant du fond, la Chambre met l’accent sur l’extension du congé spécial et approuve aussi „le choix du cercle des personnes concernées, en attendant la réforme fondamentale des services de secours“. Elle apprécie l’intention gouvernementale de valoriser le volontariat des services de secours, mais propose d’autoriser un fractionnement du congé spécial en demi-journées.

c) Avis de la Chambre des Métiers

L’avis de la Chambre des Métiers rendu le 12 octobre 2012 n’apporte pas d’appréciation particulière sur les propositions de mise en conformité. Elle formule quelques remarques d’ordre exclusivement formel et, après consultation de ses ressortissants et sous réserve de la prise en compte de ses observations, marque son accord avec le projet de loi en question.

d) Avis de la Chambre des salariés

La Chambre des salariés transmet son avis le 25 octobre 2012 et salue la proposition du Gouvernement d’étendre le congé spécial aux activités managériales des responsables des services de secours.

Elle fait toutefois la remarque qu’il faudrait préciser que ce congé „spécifique“ doit pouvoir se cumuler au congé „ordinaire“ dans un souci de sécurité juridique. En outre, elle estime que les sept jours ouvrables du congé spécial s’avèrent insuffisants et en demande l’augmentation. Une mise à jour du Code du Travail est „souhaitable dans les meilleurs délais“.

Elle pose également la question de la situation des travailleurs frontaliers, qui ne sont pas pris en compte par le projet de loi et qui seraient ainsi, selon la Chambre des salariés, discriminés par rapport aux résidents. Etant „toutefois consciente du problème de financement lié à l’extension de ce congé aux frontaliers“, elle propose de conclure des conventions avec les pays voisins.

Aussi la Chambre des salariés regrette-t-elle qu’il n’existe toujours pas à l’heure actuelle le règlement grand-ducal fixant les modalités de restitution des pertes encourues à l’occasion de l’absence du personnel en raison d’interventions d’urgence de l’unité des services de secours dont relèvent ces personnes.

Sous réserve des remarques formulées dans son avis, la Chambre des salariés approuve le projet de loi.

La Commission tient à préciser que, contrairement à la critique émise par la Chambre des salariés, le règlement en question existe. Il s'agit du règlement grand-ducal du 6 mai 2010 fixant les modalités du congé spécial des volontaires des services de secours, qui précise à la fois les modalités de remboursement des pertes de salaires en cas de participation des volontaires à des formations (article 22 de la loi modifiée du 12 juin 2004) et à l'occasion de l'absence du personnel en raison d'interventions d'urgence (article 24 de la même loi).

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préliminaire

La Commission adopte la proposition de restructuration du texte du projet de loi que fait le Conseil d'Etat dans son avis du 9 octobre 2012, à savoir la subdivision en deux articles.

Intitulé

Le premier point de l'intitulé est rectifié, puisqu'il s'agit de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail, comme le font remarquer la Chambre de Commerce dans son avis du 4 septembre 2012, le Conseil d'Etat dans son avis du 9 octobre 2012 et la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 8 octobre 2012.

Article I

Cet article ne fait que redresser une erreur de référence survenue dans la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail. Par ailleurs, de même qu'à l'intitulé du projet de loi, la référence à la loi portant introduction d'un Code du Travail est rectifiée en ajoutant dans la phrase introductive le terme „modifiée“.

Article II

(1) L'objet de cette disposition consiste à donner une base légale aux deux nouvelles unités au sein de la Division de la protection civile mises en place depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours.

(2) L'article 16 de la loi précitée du 12 juin 2004, dans la version initiale du projet de loi, est modifié sur plusieurs points par les amendements parlementaires 1 et 2 du 15 novembre 2012.

Dans un souci de cohérence, la limitation à sept jours par an du congé spécial des volontaires des services de secours est transférée de l'article 17 à l'article 16. Le terme „ouvrables“ figurant à l'article 17 est ajouté à l'article 16 pour préciser à chaque fois pour le congé spécial qu'il s'agit de jours ouvrables, conformément à la recommandation du Conseil d'Etat d'uniformiser le libellé des deux articles. Dans son avis du 4 septembre 2012, la Chambre de Commerce rend également attentif à l'oubli du terme à l'article 16. La Commission tient à préciser que la notion de jour ouvrable s'entend au sens de l'article 4,2. du règlement grand-ducal du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat, qui dispose que:

„2. Sont jours ouvrables tous les jours de calendrier à l'exception des dimanches et jours fériés.

La semaine de congé doit dans tous les cas être mise en compte à raison de cinq jours ouvrables quelle que soit la répartition de la durée hebdomadaire du travail.“.

Au premier alinéa de l'article 16, le terme „définir“ est remplacé par celui de „préciser“. La Commission suit le Conseil d'Etat qui, dans son avis du 9 octobre 2012, précise que, „vu la modification de la Constitution quant au droit du travail“, le terme de remplacement „répond mieux à la mise en œuvre du pouvoir réglementaire dans une matière réservée à la loi“.

Au même alinéa de l'article 16, les devoirs de représentation sont supprimés et font l'objet d'un quatrième tiret nouveau de l'alinéa 2. Il s'agit de redresser une erreur survenue en raison du réagencement des articles 16 et 17, à savoir que la limitation du congé spécial à 42 jours ouvrables s'appliquait, selon le texte du projet de loi tel qu'il fut déposé, aussi aux personnes qui assument les devoirs de

représentation. En pratique, le congé spécial ainsi limité se serait souvent avéré insuffisant, puisque ces devoirs sont généralement assumés par des personnes ayant une certaine ancienneté de service et un niveau de formation élevé, donc par les mêmes personnes que celles visées aux tirets 1 à 3 du second alinéa de l'article 16. Il s'ensuit que le contingent de 42 jours ouvrables aurait risqué d'être déjà épuisé et que ces personnes n'auraient plus pu assumer leurs devoirs de représentation.

(3) Le premier alinéa de l'article 17 est modifié par amendement parlementaire pour permettre le fractionnement du congé spécial en unités de quatre heures au moins, préférable au fractionnement en journées entières. La Commission tient ainsi compte d'une suggestion de la Fédération nationale des Corps des Sapeurs-Pompiers. De même, dans son avis du 8 octobre 2012, la Chambre des fonctionnaires et employés publics considère „que le maintien de l'obligation, en cas de fractionnement du congé spécial, de toujours prendre „*un jour au moins*“ n'est pas ou plus adapté aux besoins réels“. Tout comme la CFEP, le Conseil d'Etat précise dans son avis complémentaire du 4 décembre 2012 que cette modification „devra apporter une plus grande flexibilité et pour les volontaires et pour les employeurs“.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés de voter le projet de loi avec le libellé qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

6453

PROJET DE LOI portant modification

1. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail;
2. de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours

Art. I. A l'article 4 de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail, le point e) est modifié comme suit:

„e) la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours;“.

Art. II. La loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours est modifiée comme suit:

(1) A l'alinéa 1er de l'article 5, il est ajouté deux tirets libellés comme suit:

- „– le groupe de support logistique;
- le groupe ravitaillement;“.

(2) L'article 16 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 16.** Peuvent bénéficier du congé spécial défini à l'article 15 les personnes exerçant une activité professionnelle, soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé, qui se soumettent aux activités de formation à préciser par règlement grand-ducal, ainsi que la direction des cours visés et la formation d'instructeur. La durée du congé spécial pris à cet effet ne peut pas dépasser un maximum de sept jours ouvrables par an.

Peuvent également bénéficier du congé spécial:

- les chefs de centre et chefs de centre adjoints, les chefs de groupe et chefs de groupe adjoints, les chefs de corps et chefs de corps adjoints, l'inspecteur général, les inspecteurs régionaux et les inspecteurs régionaux adjoints de la division d'incendie et de sauvetage dans le cadre de l'exercice de leurs attributions et pour autant qu'ils exercent cette fonction à titre volontaire. La

durée du congé spécial pris à cet effet ne peut pas dépasser un maximum de sept jours ouvrables par an.

- les membres du comité exécutif et les membres du bureau de la commission des jeunes sapeurs-pompiers de la Fédération Nationale des Corps de sapeurs-pompiers dans le cadre de l'exercice de leurs attributions et pour autant qu'ils exercent cette fonction à titre volontaire. La durée du congé spécial pris à cet effet ne peut pas dépasser un maximum de sept jours ouvrables par an.
 - les volontaires du groupe d'intervention chargé de missions humanitaires en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en cas d'événements calamiteux très graves sur ordre du Gouvernement, soit sur demande du ou des pays concernés, soit dans le cadre d'une assistance internationale.
 - les personnes qui assument les devoirs de représentation à préciser par règlement grand-ducal. La durée du congé spécial pris à cet effet ne peut pas dépasser un maximum de sept jours ouvrables par an.“
- (3) L'alinéa 1er de l'article 17 est remplacé par le texte suivant:

„La durée totale du congé spécial ne peut dépasser quarante-deux jours ouvrables pour chaque bénéficiaire au cours de sa carrière au sein des services de secours, sauf en ce qui concerne, pour ce maximum, les chargés de cours et les personnes visées au deuxième alinéa de l'article 16. Le congé spécial peut être fractionné, chaque fraction ayant quatre heures au moins.“

Luxembourg, le 24 janvier 2013

Le Président-Rapporteur,
Ali KAES

