



Administration des services de secours

Texte du projet

Projet de loi portant modification

1. de la loi 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

Informations techniques :

No du projet :	46/2012
Date d'entrée :	13 août 2012
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région
Commission :	Commission Sociale

.... Procedure consultative

Projet de loi portant modification

1. de la loi 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

Texte du projet de loi

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau ;
Notre Conseil d'Etat entendu ;
De l'assentiment de la Chambre des Députés ;
Vu la décision de la Chambre des Députés du xxx et celle du Conseil d'Etat du xxx portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. I.- A l'article 4 de la loi 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.- Au premier paragraphe de l'article 5 la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours, il est ajouté deux tirets libellés comme suit :

*« - le groupe de support logistique ;
- le groupe ravitaillement ; »*

Art. III.- L'article 16 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours 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 ou assument les devoirs de représentation à définir 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 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 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 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. »*

Art. IV.- Le premier paragraphe de l'article 17 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours 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 paragraphe de l'article 16. Le congé spécial peut être fractionné, chaque fraction ayant un jour au moins. »

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Exposé des motifs

Le projet de loi n° 4536 déposé à la Chambre des Députés le 24 février 1999 et ayant abouti finalement à la loi du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours s'était fixé comme objectif *« de se doter d'une infrastructure administrative et de services opérationnels performants, adaptés aux exigences de nos temps modernes, sans remettre en cause les fondements et l'engagement des opérateurs du système existant »*.

L'objet principal de la loi 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 »*.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait regretté dans son avis que les auteurs du projet de loi n'avaient pas eu le courage *« de mettre en œuvre les synergies nécessaires à la réalisation de l'objectif ci-dessus. En effet, la lecture attentive à la fois de l'organigramme de la future administration joint en annexe à l'exposé des motifs et du texte même du projet fait ressortir, au contraire, que ces mêmes auteurs se sont contentés de faire l'inventaire de la situation actuelle en matière de services de secours et d'incendie, d'une part, et n'ont pas affronté, d'autre part, les problèmes qui se posent à ces services dus surtout au caractère bénévole des fonctions assumées par une grande partie de leurs agents. Une telle démarche aurait eu pour le moins l'avantage de faire disparaître l'ambiguïté actuelle des relations ou rapports entre ces services en arrêtant des règles précises d'organisation et de fonctionnement de la nouvelle administration, règles applicables à tous les services de secours et d'incendie, partant à leurs agents, qu'ils soient professionnels ou volontaires, et de préciser leurs attributions ou missions spécifiques respectives. »*

Force est de constater que l'évolution des services de secours depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juin 2004 donne raison aux constatations du Conseil d'Etat. 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 fragilisé par l'absence d'une hiérarchie claire et précise entre les différents acteurs des services de secours.

Les discussions avec les acteurs des services de secours qui ont eu lieu dans le cadre de l'élaboration des règlements d'exécution de la loi du 12 juin 2004 ont clairement

démontré les limites du système actuel. Dans une déclaration commune du 4 décembre 2007, les responsables du Comité des sages de la Protection Civile et de la Fédération Nationale des Corps des Sapeurs-Pompiers ont manifesté leur volonté d'œuvrer dans la direction d'une organisation unifiée des services de secours. Lors d'une table-ronde organisée à Junglinster en novembre 2008, tous les participants (membres des services de secours, de l'Administration, ainsi que responsables politiques) ont reconnu la nécessité d'une réforme de la législation régissant les services de secours.

Le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit de réaliser une réforme en profondeur des services de secours luxembourgeois. Ainsi, le gouvernement entend continuer la modernisation des services de secours entamée mais non achevée par la loi du 12 juin 2004 portant sur la création de l'Administration des services de secours, afin de pouvoir répondre aux risques toujours plus complexes d'une société moderne.

Le programme gouvernemental prévoit notamment de:

- procéder à une réorganisation institutionnelle associant à la fois l'État et les communes dans l'exercice de cette organisation;
- mettre en œuvre la restructuration opérationnelle des services de secours sur le territoire national;
- réaliser un "plan national des services de secours" englobant à une analyse des risques courants et particuliers pouvant exister au Luxembourg et de définir des moyens nécessaires et adaptés à la couverture de ces risques.

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 collège d'experts est composé de François Maurer qui a participé au processus de départementalisation des services de secours en France, de Franz-Josef Molitor, expert allemand qui connaît bien le fonctionnement et l'organisation de la protection civile dans de nombreux pays européens, et Jean-Mathias Goerens, expert luxembourgeois des services de secours.

Le 11 octobre 2010, le collège d'experts a remis son rapport final au ministre de l'Intérieur et à la Grande Région¹.

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'État et les communes;
- concevoir un système efficace et efficient.

¹ Disponible sous : <http://www.gouvernement.lu/dossiers/viepol/services-secours/index.html>

La démarche retenue par les experts s'est inscrite dans le cadre adopté au niveau européen de l'analyse et de l'évaluation des risques. La décision des objectifs de protection, acte éminemment politique qui consiste entre autres à retenir un délai pour la première intervention en cas d'appel d'urgence, est au centre de cette méthode.

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, l'objectif étant de pouvoir présenter un projet de loi portant réorganisation des services de secours au courant de l'année 2012.

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.

Dans leur rapport, les experts préconisent notamment des mesures permettant de maintenir le volontariat aussi longtemps que possible, non seulement pour des questions de coût, mais surtout pour les valeurs de solidarité, d'abnégation, de courage.

Le volontariat est indispensable à l'organisation de nos services de secours. Le dispositif en place a toujours su procurer, au fil des époques et quels que soient les changements, un service essentiel à la population. Mais ce système est confronté depuis une vingtaine d'années à de profondes évolutions qui bousculent l'ordre établi et qui nécessitent impérativement de l'adapter pour qu'il perdure et continue à fournir des services de secours de qualité avec les avantages qu'il présente : symbole fort de solidarité et de citoyenneté, souplesse, coût raisonnable.

Ces évolutions sont multiples et variées ; elles touchent aussi bien des phénomènes de société que des choix d'organisation, parmi lesquels on peut citer notamment un profond changement de mentalité vis-à-vis de l'engagement et une montée indéniable de l'individualisme, le poids de plus en plus fort de la famille, ou encore des conditions économiques plus contraignantes, notamment en ce qui concerne la gestion de la main-d'œuvre.

L'assise populaire de nos services de secours constitue un formidable atout qu'il faut absolument préserver. Il est donc impératif de prendre les mesures qui s'imposent afin de maintenir l'engagement des membres volontaires des différentes unités des services de secours et ceci même avant l'adoption d'un projet de loi mettant en œuvre les propositions élaborées dans le cadre des travaux sur la réforme des services de secours.

Les mesures prévues dans le présent projet de loi constituent donc une initiative transitoire en attendant la définition définitive du statut de l'agent volontaire des services de secours et marquent la volonté du Gouvernement de reconnaître, d'encourager et de favoriser l'engagement volontaire au sein des services de secours. Ainsi, il est proposé de mettre en œuvre par le présent projet de loi l'élargissement du congé spécial aux activités managériales des responsables des services de secours. En effet, les

dirigeants des différentes unités de secours sont régulièrement amenés à effectuer des tâches qui leur incombent en vertu de la réglementation, pendant leurs heures de travail habituelles. Afin d'éviter que les responsables volontaires des services de secours soient obligés de consacrer leur congé de récréation à cet effet, il est proposé d'élargir le champ d'application du congé spécial à ces tâches.

Finalement, le présent projet de loi a pour objet de redresser une erreur matérielle contenue dans la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail et de compléter l'article 5 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours.

Commentaire des articles

Ad. Article I.-

Le présent article a pour objet de redresser une erreur matérielle contenue dans la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail : En effet, l'article 4 de cette loi fait un renvoi à la loi du 25 avril 1994 instituant un congé spécial dans l'intérêt des volontaires assurant les services d'incendie, de secours et de sauvetage. Or, cette loi a été abrogée par la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours qui a repris les dispositions concernant le congé spécial. Le renvoi prévu à l'article 4 de la loi du 31 juillet 2006 doit donc se référer à la loi modifiée du 12 juin 2004.

Ad. Article II.-

Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 12 juin 2004, deux nouvelles unités ont été mises en place au sein de la Division de la protection civile dont la présente modification permet de donner une base légale.

Ad. Article III.-

Le premier paragraphe de l'article 16 reste inchangé par rapport au texte actuellement en vigueur et vise notamment le congé spécial auquel les volontaires peuvent prétendre pour les besoins de leur formation. Pour des raisons de cohérence du texte, la limitation à 7 jours par an du congé spécial pris à cet effet qui est actuellement prévue au premier paragraphe de l'article 17 est transférée à l'article 16.

Le bénéfice du congé spécial est élargi aux responsables des unités des services de secours afin de leurs permettre d'accomplir les tâches qui leurs sont dévolues par les articles 7, 14, 21, 28, 35, 42, 49, 56 du règlement grand-ducal du 6 mai 2010 déterminant les missions spécifiques, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la division de la protection civile de l'Administration des services de secours, respectivement des articles 5 et 21 du règlement grand-ducal du 6 mai 2010 portant organisation 1. de la division d'incendie et de sauvetage de l'Administration des services de secours 2. des services d'incendie et de sauvetage des communes. De même, 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 bénéficieront d'un congé spécial de sept jours par an pour l'exercice de leurs fonctions. Les dispositions concernant les volontaires du groupe d'intervention chargé de missions humanitaires en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg restent inchangées.

Ad. Article IV.-

La durée totale du congé spécial pour chaque bénéficiaire est en principe de quarante-deux jours. Ce plafond ne s'applique pas aux personnes visées par le nouveau paragraphe 2 de l'article 16 de la loi modifiée du 12 juin 2004, c'est-à-dire aux responsables des différentes unités des services de secours, aux responsables de la Fédération Nationale des Corps de sapeurs-pompiers, ainsi qu'aux volontaires qui participent à des missions humanitaires d'urgence en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. En effet, si on appliquait le plafond de 42 jours aux responsables des unités de secours, ceux-ci auraient consommé leur contingent au bout de 6 ans de carrière pour la seule gestion de leur unité, sans tenir compte d'éventuels jours de congé spécial pris pour des besoins de formation.

Fiche financière

A l'heure actuelle, la division de la protection civile de l'Administration des services de secours compte 111 cadres. Ces cadres relèvent de la brigade des secouristes, ambulanciers et sauveteurs ainsi que des unités spéciales. Il s'agit notamment des chefs de centre, des chefs de centre adjoints, des chefs de groupe et des chefs de groupe adjoints.

S'ajoutent aux cadres susceptibles de bénéficier d'un congé spécial, l'inspecteur général, les inspecteurs régionaux et les inspecteurs régionaux adjoints. Actuellement, la division d'incendie et de sauvetage qui, conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours, assume l'inspection des services communaux d'incendie et de sauvetage, compte actuellement 11 inspecteurs.

Le comité exécutif et le bureau de la commission des jeunes sapeurs-pompiers de la Fédération Nationale des Corps de Sapeurs-Pompiers sont composés chacun de 5 personnes.

Brigade des secouristes-sauveteurs	87
Groupe de protection radiologique	2
Groupe de support psychologique	4
Humanitarian Intervention Team	2
Groupe canin	2
Groupe d'alerte	2
Groupe chimique	1
Groupe d'hommes-grenouilles	3
Groupe de support logistique	1
Groupe de ravitaillement	7
Inspecteurs	11
Comité exécutif FNSP	5
Bureau commission JSP	5
	132

Employeur	Nombre	en %
Etat	31	23,48%
Communes	36	27,27%
Secteur privé	41	31,06%
Indépendant	5	3,79%
Pensionnaire	11	8,33%
Sans occupation	8	6,06%
Total	132	

Remarque :

Les salaires payés pendant le congé-cadre dans le secteur privé sont à charge des communes pour ce qui concerne les cadres des services communaux d'incendie et de sauvetage, c'est-à-dire les chefs de corps et les chefs de corps adjoints. A l'heure actuelle, il existe 168 chefs de corps et 172 chefs de corps adjoints.

En ce qui concerne les cadres des services de secours exerçant une activité professionnelle dans le secteur public, des salaires pour compenser l'employeur ne sont

évidemment pas payés. Il en est de même pour les pensionnaires et ceux sans occupation professionnelle.

Cadres exerçant une activité salariée dans le secteur privé :

A l'heure actuelle, la division de la protection civile de l'Administration des services de secours compte 37 cadres exerçant une activité professionnelle dans le secteur privé. S'y ajoutent 4 membres de la Fédération Nationale des Corps de Sapeurs-Pompier.

Salaires bruts - selon les catégories professionnelles - 2010				
	salaire moyen par mois*	salaire moyen par heure*	charge patronale moyenne par heure	total (estimation)
Directeurs, cadres supérieurs, professions:	6265	38,0	5,2	43,2
Professions intermédiaires, techniciens	4381	27,6	3,8	31,4
Employés administratifs	3079	19,4	2,7	22,1
Travailleurs manuels	2505	15,3	2,1	17,4

* : Source : Statec

Pour le calcul qui suit, il est en outre supposé que les personnes visées par le présent avant-projet de loi, demandent tous un congé spécial de 7 jours par an. Conformément à l'article 19 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours, la durée du congé spécial est assimilée à une période de travail effectif.

Charges à prévoir					
	Nombre	Coût / h	jours	heures	Coût total
Directeurs, cadres supérieurs, professions:	9	43,2	7	8	21 793 €
Professions intermédiaires, techniciens	14	31,4	7	8	24 622 €
Employés administratifs	9	22,1	7	8	11 126 €
Travailleurs manuels	9	17,4	7	8	8 775 €
	41				66 316 €

Cadres exerçant une activité indépendante :

Pour les membres de professions indépendantes, il est prévu qu'ils ont droit à une indemnité horaire forfaitaire à raison du double du salaire social minimum pour travailleurs qualifiés. Le salaire social minimum horaire pour travailleurs qualifiés s'élève à 12,1912 €.

(http://www.mss.public.lu/publications/parametres_sociaux/index.html)

Si l'on suppose que sept jours de congé sont pris lors d'une année, la charge totale pour indemniser un indépendant dans le cadre de l'exercice de ses attributions se calcule comme suit :

$7 \text{ jours} * 8 \text{ heures} * 2 * 12,1912 \text{ €} = 1.365,4144 \text{ € par indépendant}$. En total, la division de la protection civile compte actuellement 4 indépendants. S'y ajoute un membre de la

Fédération Nationale des Corps de Sapeurs-Pompiers La charge maximale par an s'élève donc à : $5 * 1365,4144 \text{ €} = \mathbf{6.827,072 \text{ €}}$.

La moyenne par jour pour un indépendant s'élève à 195,0592 €.

En total, la charge maximale à porter par l'Etat pour rembourser aux employeurs les salaires des cadres des services de secours est estimée à :

$66.316 \text{ €} + 6.827 \text{ €} = \mathbf{73.143 \text{ € par an}}$