



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 8315 portant modification :

1° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;

2° de loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;

3° de loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ;

4° du Code de la sécurité sociale

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courrier du 26 septembre 2023, au sujet du projet de loi n° 8315 portant modification : 1° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ; 2° de loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 3° de loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ; 4° du Code de la sécurité sociale.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à modifier ponctuellement les dispositions de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile afin d'améliorer sa lisibilité et de l'adapter aux besoins réels du terrain du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) après plus de cinq ans d'existence et d'expérience opérationnelle et professionnelle.

Les modifications projetées tiennent compte des constats tirés du rapport du collège des experts-consultants (CEC) établi en décembre 2019 et du plan national d'organisation des secours 2020 (PNOS 2020), ainsi que des expériences recueillies pendant environ cinq ans de fonctionnement du CGDIS.

Le projet de loi appelle les observations suivantes du SYVICOL, qui concernent principalement la composition et le fonctionnement du conseil d'administration, les missions du CGDIS en matière de prévention et le personnel communal travaillant de façon bénévole pour le CGDIS.



II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL estime que la distinction prévue entre membres et administrateurs du conseil d'administration est source de confusion. La formulation actuelle lui paraît parfaitement compréhensible et suit la logique non seulement d'autres établissements publics, mais également des conseils communaux (art. 3).
- Le SYVICOL s'oppose au changement majeur du système de remplacement des administrateurs représentant les communes en cas de vacance et demande de maintenir la procédure actuelle, qui fait analogie avec la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. Ainsi, les communes concernées continueraient d'avoir la possibilité de désigner expressément le successeur de leur représentant (art. 5).
- Aux yeux du SYVICOL, la liste des attributions qui peuvent être déléguées au président du conseil d'administration devrait être intégrée dans le texte de la loi (art. 6).
- D'après le SYVICOL, le projet de loi devrait être modifié de manière à ce que la tenue des réunions par visioconférence se limite à un strict minimum et uniquement aux situations d'urgence dûment motivées. De plus, il s'oppose à la possibilité que les réunions puissent avoir lieu par voie de correspondance (art. 8).
- Le SYVICOL exprime ses réserves face à la reformulation des missions de la Direction de la stratégie opérationnelle, en estimant qu'elle pourrait être source d'empiètement sur les compétences du bourgmestre (art. 13).
- Il salue le fait que sa revendication de longue date a été respectée et que les communes pourront dorénavant récupérer les frais de salaire versés à leurs agents engagés comme volontaires auprès du CGDIS lorsqu'ils sont appelés à intervenir en situation d'urgence. Il demande cependant que la même adaptation soit faite en ce qui concerne le congé spécial pour activités de formation (art. 22).
- Le SYVICOL note avec satisfaction que les auteurs proposent d'adapter l'article 69, alinéa 4 en vue de refléter le caractère non réglementaire du PNOS (art. 33).

III. Remarques article par article

Article 3

L'article 3 modifie l'article 12 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dont l'objectif est de préciser la composition du conseil d'administration du CGDIS.

Le point 1° concerne l'alinéa 1^{er}, qui est remplacé par un nouvel alinéa précisant que le conseil d'administration du CGDIS est composée de seize administrateurs disposant d'une voix délibérative, du comité directeur du CGDIS, de délégués et d'experts, qui disposent tous d'une voix consultative, et enfin d'un secrétaire administratif qui assiste aux réunions, chargé de rédiger un rapport. Toujours selon l'article 3, toutes ces personnes sont déclarées membres du conseil d'administration.

Afin de pallier une confusion terminologique, les auteurs ont décidé d'introduire deux catégories de membres du conseil d'administration, à savoir ceux qui disposent d'un droit de vote, appelés « administrateurs », et ceux assistant avec voix consultative, appelés simplement « membres ».



Le SYVICOL doute de l'opportunité de cette modification en estimant qu'elle créerait plus de confusion qu'elle n'en éliminerait.

Il ne conteste nullement l'utilité de la présence du comité directeur du CGDIS, des délégués énumérés à l'article 16 de la loi, du secrétaire administratif et d'éventuels experts aux réunions du conseil d'administration, mais il constate que le texte, tel qu'il sera modifié par ailleurs¹, donne les garanties nécessaires à cette fin en précisant clairement que les personnes mentionnées y assistent avec voix consultative.

Selon le SYVICOL, les attributions des différents acteurs seraient nettement plus clairement délimitées si le conseil d'administration ne comportait qu'une seule catégorie de membres, à savoir ceux disposant d'une voix délibérante. Il partage l'avis qu'il serait utile si le texte les désignerait toujours par la même dénomination, peu importe que ce soit le terme « membre » ou « administrateur ».

C'est d'ailleurs ce qu'on retrouve dans d'autres établissements publics étatiques, par exemple le « Fonds du Logement » ou la « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte » : dans les deux cas, sont « membres » du conseil d'administration les personnes qui participent aux réunions avec voix délibérative.

En ce qui concerne le « Fonds du Logement », son directeur n'est pas membre du conseil d'administration. La loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » dispose uniquement que « *le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative*² ».

La loi du 16 décembre 2011 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte » et de la Fondation Henri Pensis suit la même approche en ce qui concerne le secrétaire administratif et les experts participant aux réunions du conseil d'administration : « *Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif hors de son sein. Il a en outre la faculté de recourir à l'avis d'experts qui peuvent, à la demande du conseil d'administration, assister avec voix consultative au même conseil.*³ » Quant au directeur général, l'article 5, paragraphe 4 dispose : « *Le directeur général assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative sur demande du conseil d'administration.* » Ces personnes ne sont pas considérées comme étant « membres » du conseil d'administration.

Article 5

L'article 5 modifie l'article 14 de la loi, qui concerne l'élection des administrateurs représentant les communes. D'après le commentaire de l'article concerné, les auteurs du projet de loi se sont inspirés de l'article 7bis de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

¹ Article 3, point 4° et article 7 du projet de loi sous revue

² Article 9 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

³ Article 3 de la loi du 16 décembre 2011 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte » et de la Fondation Henri Pensis



Le point 2° modifie l'alinéa 5, devenu l'alinéa 6. En prévoyant l'hypothèse suivant laquelle les communes d'une même zone sont d'accord sur la proposition de deux candidats pour les postes d'administrateur, les auteurs du projet de loi sous revue proposent de compléter l'alinéa 5 comme suit : « *Si les deux mêmes candidats sont proposés pour une même zone, ces derniers sont déclarés élus par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions.* ».

En principe, le SYVICOL salue cet ajout, mais il recommande de formuler la phrase précitée de manière plus compréhensible : « *Si seulement deux candidats sont proposés pour une même zone, ces derniers sont déclarés élus par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions.* ».

Le point 3° remplace, à l'article 14 de la loi, l'alinéa 15, devenu l'alinéa 16. Ainsi, en cas de vacance par suite de décès, de démission, de cessation ou de perte du mandat de conseiller communal ou toute autre cause, l'administrateur concerné est remplacé par la personne suivante issue du résultat des élections dans la zone concernée et ce dans un délai de trois mois. Selon la compréhension du SYVICOL, il s'agit des élections organisées en vue du renouvellement intégral du conseil d'administration après les élections communales.

Le SYVICOL s'étonne de ce changement majeur du système de remplacement des administrateurs représentant les communes, d'autant plus que le commentaire de l'article 5 ne fournit aucune explication.

En effet, à l'heure actuelle, il est prévu qu'en cas de vacance, les conseils communaux proposent, dans le délai d'un mois à partir de la notification, des candidats pour le remplacement. La procédure est la même que pour l'élection d'un membre représentant plusieurs communes au sein d'un syndicat de communes, qui n'a pas posé de problèmes majeurs dans le passé.

A ses yeux, de nombreuses difficultés peuvent surgir si l'administrateur concerné est remplacé par la personne suivante issue du résultat des élections dans la zone concernée. Imaginons l'hypothèse suivante : dans le cas d'absence d'élections – par exemple, si seulement deux candidats ont été proposés pour une même zone – il n'existe pas de « personne suivante » qui pourrait occuper le poste vacant. Dans ce cas, l'organisation de nouvelles élections dans la zone concernée deviendrait inévitable et il serait alors nécessaire que la loi définisse les procédures afférentes.

Mentionnons également la situation particulière du représentant de la Ville de Luxembourg, qui est désigné par le conseil communal de la ville. Ici aussi, il n'y a pas de membre en réserve et il appartient au conseil communal de désigner le successeur.

D'une manière générale, le SYVICOL estime que les responsabilités des représentants communaux au sein du conseil d'administration du CGDIS sont telles que ces membres devraient dans tous les cas être mandatés expressément par les responsables communaux de leur zone. A ses yeux, une personne non élue directement ne disposerait pas de la légitimation nécessaire pour prendre des décisions qui s'imposent aux communes.

C'est sans doute pour les mêmes raisons que le législateur a prévu l'organisation d'élections chaque fois qu'un membre représentant plusieurs communes au sein du comité d'un syndicat de communes doit être remplacé.



Le SYVICOL s'oppose fermement à la modification prévue et demande le maintien de l'analogie avec la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Article 6

L'article 6 remplace à l'article 15 de la loi, l'alinéa 4 par un nouveau qui précise que le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions au président du conseil d'administration, la liste de ces attributions étant à définir dans le règlement d'ordre interne de celui-ci. Selon le commentaire de l'article, « *cette nouvelle disposition a pour objet de faciliter la gestion administrative des missions attribuées au conseil d'administration afin de permettre au président d'engager le conseil d'administration sans qu'il y ait besoin de recourir à l'organisation excessive de réunions ou de devoir récolter la signature de tous les administrateurs.* »

Sans mettre cette simplification administrative en question, le SYVICOL est d'avis que la liste des attributions qui peuvent être déléguées au président du conseil d'administration devrait être énoncée dans la loi elle-même au lieu d'être seulement arrêtée dans le règlement d'ordre interne du conseil d'administration. Ceci donnerait davantage de garanties aux parties et contribuerait à une transparence accrue.

Il propose par ailleurs une disposition selon laquelle le conseil d'administration devrait être informé régulièrement de toutes les décisions prises par le président dans le cadre de la délégation précitée.

Article 8

L'article 8 a pour objet de remplacer l'article 17 de la loi, qui concerne le fonctionnement du conseil d'administration.

Il est surprenant de constater que le paragraphe 1^{er} maintient la disposition de la loi initiale selon laquelle le règlement d'ordre interne doit être établi « au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la présente loi ». Cette entrée en vigueur a eu lieu le 1^{er} juillet 2018, de sorte que la date butoir se situe au 1^{er} avril 2019. Si le règlement en question n'avait pas été pris depuis longtemps, il serait impossible en 2024 de respecter le délai énoncé.

En outre, le nouveau paragraphe 4 prévoit la possibilité de tenir des réunions du conseil d'administration par correspondance ou par des moyens de télécommunication.

En ce qui concerne d'abord le recours à des moyens de télécommunication, le SYVICOL est d'avis que même si la visioconférence a été un moyen important pour assurer la continuité des affaires communales pendant le temps de pandémie, elle ne permet pas la même qualité des échanges qu'une réunion en présentiel. Aussi, dans son avis complémentaire du 21 février 2022 sur le projet de loi n°7514⁴, le SYVICOL s'est-il exprimé en faveur de la proposition du gouvernement de ne pas donner de base légale au-delà de la pandémie de Covid-19 à la possibilité de tenir une réunion du conseil communal par visioconférence.

Il est donc surpris que, aujourd'hui, les auteurs souhaitent ancrer ce moyen dans la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile pour la tenue des réunions du conseil

⁴ Document parlementaire 7514⁵ (<https://www.syvicol.lu/fr/publications/fichemedias/2022-02-21/av22-03-projet-de-loi-n-7514-avis-complementaire>)



d'administration du CGDIS, d'autant plus qu'il est prévu de pouvoir y recourir « en cas d'urgence ou sur demande du président du conseil d'administration ».

Si le SYVICOL peut encore comprendre que la loi permette le recours à la visioconférence pour des décisions urgentes, il s'oppose à ce que ce moyen puisse être utilisé sur simple décision du président. D'après lui, le texte devrait être modifié de manière à ce que la tenue des réunions par visioconférence se limite à un strict minimum et soit réservée aux situations d'urgence.

Le SYVICOL s'oppose également à ce que les réunions du conseil d'administration puissent avoir lieu « par voie de correspondance ». Selon sa compréhension, ces termes désignent la procédure de décision par écrit appliquée dans certains organismes, qui consiste à envoyer une question ou une proposition aux membres en leur demandant d'y réagir par écrit endéans un certain délai. Chacun décide seul, sans qu'il n'y ait la moindre discussion. Une réunion par correspondance n'en est donc, en fait, pas une.

Aux yeux du SYVICOL, une telle manière de procéder au sein du conseil d'administration du CGDIS irait au détriment de la qualité des échanges et, par-là, des décisions prises. Il s'y oppose par conséquent.

En conclusion de ce qui précède, il propose de formuler le nouveau paragraphe 4 de l'article 17 de la manière suivante : « *En cas d'urgence dûment motivée, les réunions du conseil d'administration peuvent avoir lieu par moyen de télécommunication.* »

Enfin, le SYVICOL tient à noter que la dernière phrase de l'article 17 ne précise pas l'organisme compétent qui révoque l'administrateur manquant aux obligations de délicatesse. Même si ceci résulte du principe de parallélisme des formes et s'il est précisé dans le commentaire de l'article que cette décision appartient au Gouvernement en conseil, le texte gagnerait en clarté s'il était complété sur ce point.

Article 13

L'article 13 modifie l'article 25 de la loi, dont l'objectif est d'énumérer les tâches de la Direction de la stratégie opérationnelle (DSO) d'une façon plus cohérente.

Ainsi, les auteurs proposent de reformuler la première phrase comme suit : « *La Direction de la stratégie opérationnelle est en charge de la prévention des incendies et des sinistres, ainsi que de la planification des mesures d'urgences, au niveau national, zonal et local.* »

Cette formulation constitue un amalgame des deux phrases actuelles : « *La Direction de la stratégie opérationnelle est chargée de la planification des urgences. Elle assure un service de prévention d'incendie et de sinistres au niveau national, zonal, groupemental et local.* »

Du point de vue communal, l'ancienne formulation est plus claire, dans la mesure où elle distingue entre la planification des urgences et la prévention des incendies et des sinistres, le niveau local n'étant mentionné que pour la deuxième de ces missions.

Par ailleurs, la disposition selon laquelle la DSO « *est en charge de la prévention* », y compris au niveau local, va beaucoup plus loin que celle, actuelle, selon laquelle « *elle assure un service de prévention* », qui doit être lue ensemble avec l'alinéa 2, point f, aux termes duquel une de ses missions consiste à « *être à disposition des administrations communales et leur fournir pour*



l'accomplissement de leurs missions des textes sous forme d'avis, de prescriptions ou d'instructions techniques ».

Même si cette dernière disposition restera intacte, la reformulation projetée de l'alinéa 1^{er} mettant – rappelons-le – la DSO « *en charge de la prévention* » à tous les niveaux donnera à cette direction de très larges compétences, y compris dans un domaine relevant de la compétence du bourgmestre.

Le SYVICOL tient à souligner que les communes, surtout celles ne disposant pas de services spécialisés, apprécient beaucoup la possibilité de recourir à la DSO du CGDIS en matière de prévention, notamment pour des avis dans le cadre de projets de construction.

Il insiste cependant à ce que la consultation de la DSO reste facultative pour le bourgmestre et qu'il n'y ait pas d'ingérence dans ses compétences en matière de sécurité au niveau local. Un recours obligatoire à la DSO, surtout pour les bâtiments relevant d'ores et déjà de la compétence de l'Inspection du travail et des mines ou du Service national de sécurité dans la fonction publique, est à éviter, ne fût-ce que dans l'intérêt de la simplification administrative érigée par le nouveau gouvernement en une de ses principales priorités.

Le SYVICOL doit dès lors s'opposer à la reformulation projetée de l'article 25, alinéa 1^{er}.

Article 22

Le SYVICOL se félicite de l'article 22 qui concerne l'article 49 de la loi ayant trait au congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires du CGDIS et plus particulièrement l'obligation pour les employeurs des secteurs privé et public de dispenser leurs salariés, membres d'une unité de secours du CGDIS, de leurs obligations professionnelles lorsqu'ils sont appelés à intervenir en situation d'urgence. La loi actuelle prévoit que seuls les employeurs privés et les indépendants peuvent demander la restitution des pertes encourues par l'absence du personnel en raison de la dispense précitée.

Dans son avis du 19 avril 2021 sur le PNOS 2020 ainsi que dans son avis du 18 janvier 2016 sur le projet de loi n°6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, le SYVICOL a pourtant revendiqué que les communes puissent également bénéficier, à l'instar des employeurs privés, du remboursement des rémunérations que perçoivent leurs agents communaux, pompiers volontaires, lorsqu'elles les mettent à la disposition du CGDIS pendant leur temps de travail aux fins de remplir des missions opérationnelles.

Le SYVICOL salue donc le fait que les auteurs du projet de loi sous revue ont respecté cette demande en remplaçant à l'article 49, alinéa 4, de la loi, les termes « *l'employeur du secteur privé peut* » par les suivants : « *les employeurs du secteur privé et public peuvent* ».

Il demande cependant que la même modification soit appliquée à l'article 48 de la loi en ce qui concerne les salaires payés pendant le congé spécial prévu aux articles 42 et suivants pour la participation aux activités de formation. Sachant que les exigences en la matière envers les pompiers volontaires ont fortement augmenté depuis la création du CGDIS, les rémunérations versées par les communes à leurs agents profitant de ce congé devraient également leur être remboursées.



Article 33

L'article 69, alinéa 4, de la loi est modifié pour préciser que le PNOS 2020 ne sera plus arrêté par règlement grand-ducal, mais par décision du Gouvernement en conseil.

Le SYVICOL se félicite de cette modification qui répond à une des observations figurant dans son avis du 19 avril 2021 sur le PNOS 2020, dans lequel il a mis en avant que ce dernier constitue un document d'orientation qui ne revêt pas de valeur normative comme un acte réglementaire.

Le SYVICOL note donc avec satisfaction que les auteurs ont adapté l'article 69, alinéa 4 en conséquence.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 15 avril 2024