

Objet :

- 1) **Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités du congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires.**
- 2) **Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités de remboursement des assurances complémentaires aux pompiers volontaires.**
- 3) **Projet de règlement grand-ducal déterminant les communes qui composent les zones de secours.**
- 4) **Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'obtention d'un agrément pour un organisme formateur en matière de secours.**
- 5) **Projet de règlement grand-ducal sur les associations et organismes de secours agréés.**
- 6) **Projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation opérationnelle et aux règles du commandement des opérations de secours, à la participation d'organismes publics et privés, des associations et organismes agréés et des services d'incendie des entreprises et usines publiques et privées aux opérations de secours, aux actions résultant du déclenchement d'un plan d'intervention des secours ou de soutien aux populations en matière de sécurité civile. (5015CCL)**

*Saisine : Ministre de l'Intérieur
(27 février 2018)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Contexte

La série de six projets de règlements grand-ducaux sous analyse (ci-après les « PRGD » ou les « Projets ») a pour objet l'exécution de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après la « Loi »)¹ qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

La Loi révisé en profondeur l'organisation des secours au Luxembourg et prévoit la création du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (ci-après le « CGDIS »), structure unique appelée à organiser l'ensemble des secours publics du pays.² Pour ce faire, elle prévoit l'adoption de nombreux règlements grand-ducaux d'exécution, ainsi que d'autres outils réglementaires portant sur différents aspects de la sécurité civile.

Les PRGD faisant l'objet du présent avis portent sur des domaines très divers au nombre desquels figurent des aspects techniques tels que la composition des zones de secours et la fixation des règles de commandement des opérations de secours (PRGD n° 3 et 6), les modalités d'agrément des organismes de formations et des associations et organismes de secours (PRGD n° 4 et 5), ainsi que les modalités de congé spécial et le remboursement des assurances complémentaires pour les pompiers volontaires (PRGD n° 1 et 2).

¹ La Loi constitue l'aboutissement de la procédure législative du projet de loi n°6861.

² Le CGDIS regroupe l'ancienne Administration des services de secours, les services de secours nationaux et communaux (y compris les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires), ainsi que le Service d'aide médicale d'urgence (SAMU).

Commentaire des projets de règlements grand-ducaux

1. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités du congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires.

En application des articles 41 à 49 de la Loi,³ le PRGD sous avis a pour objet de fixer les modalités du congé spécial des pompiers volontaires qui peut être accordé pour diverses activités de formation ou de représentations. Le PRGD précise également les modalités de dispense des employés de leurs obligations professionnelles à l'occasion de situations d'urgence.

Le Projet vise à remplacer l'actuel règlement grand-ducal du 6 mai 2010 fixant les modalités du congé spécial des volontaires des services de secours.⁴

Article 1^{er}, paragraphe 2

Le projet d'article 1^{er} définit les activités de formation donnant droit au congé spécial. La Chambre de Commerce s'étonne de la référence faite à l'agrément des associations et organismes de secours « *par application de l'article 41 de la loi* ». Elle note que cet agrément est prévu à l'article 99 de la loi, par conséquent elle suggère d'en remplacer la référence comme suit : « *l'article **41 99** de la loi* ».

Article 3

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'existence d'une base légale concernant cette disposition qui prévoit les modalités entourant la demande d'obtention du congé spécial faite par le pompier volontaire au directeur général du CGDIS.

Quant à son contenu, elle s'étonne que cette disposition mentionne les modalités d'information et de demande préalable au CGDIS, notamment en termes de délais, mais qu'elle ne mentionne aucune démarche devant être effectuée au préalable auprès de l'employeur, ne serait-ce qu'en termes d'information. Dès lors la Chambre de Commerce suggère que le projet d'article 3 soit complété par un paragraphe 3 rédigé comme suit :

« La personne concernée est tenue de signaler à son employeur toute demande de congé spécial adressée au CGDIS ».

³ Le congé spécial des volontaires des services de secours est régi par les articles L. 234-22 et suivants du Code du travail. Jusqu'au 1^{er} juillet 2018, date d'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 2018, la durée du congé spécial ne peut pas dépasser 7 jours ouvrables par an, avec un maximum de 42 jours ouvrables pour l'ensemble de la carrière du bénéficiaire. A partir de cette date, le congé spécial pourra aller jusqu'à 20 jours ouvrables par période de 2 ans, avec un maximum de 60 jours pour l'ensemble de la carrière du bénéficiaire.

⁴ Cf article 7 du Projet qui prévoit l'abrogation de ce règlement grand-ducal.

Article 4

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'existence d'une base légale à cette disposition relative aux modalités d'obtention du congé spécial destiné à certains cadres.

De plus, la Chambre de Commerce suggère que soit complété comme suit le projet d'article 4, paragraphe 2, afin d'assurer un degré d'information nécessaire de l'employeur en matière de congé spécial :

*« La personne concernée est tenue de signaler immédiatement à son employeur **toute autorisation de congé spécial octroyée par le CGDIS, ainsi que** tout changement ayant une incidence sur le congé spécial qui lui a été accordé ».*

Article 5

Le projet d'article 5 prévoit la procédure de remboursement à l'employeur et d'indemnisation de l'indépendant en cas de congé spécial du sapeur-pompier volontaire ou de dispense de ses obligations professionnelles à l'occasion de situations d'urgences.⁵

Sous l'empire du règlement grand-ducal actuellement en vigueur, il appartient à l'agent concerné (le sapeur-pompier) de remettre le formulaire à son employeur qui le « *remplit et qui signe la déclaration et la demande de remboursement. L'exactitude des indications de la fiche est certifiée par la signature de l'agent concerné* ». ⁶

Quant aux modalités de délivrance du formulaire visées au paragraphe 1^{er}, la Chambre de Commerce constate que le Projet ne les prévoit pas expressément. Etant donné que le commentaire de l'article indique l'intention des auteurs de modifier la procédure antérieure en délivrant le formulaire, non plus à la personne concernée, mais à l'employeur,⁷ la Chambre de Commerce suggère que le paragraphe 1^{er} de l'article sous analyse soit modifié dans ce sens : « *Le remboursement [...] est effectué sur base d'un formulaire délivré **d'office à l'employeur** par le CGDIS* ».

Quant aux délais de demande de remboursement par l'employeur visés à l'article 5, paragraphes 2 et 3, le Projet prévoit que le formulaire est à remettre rempli et signé : (i) « *au plus tard 3 mois suivant l'activité pour laquelle le remboursement ou l'indemnisation est demandé* » (paragraphe 2), et (ii) « *au plus tard 3 mois suivant l'année pour laquelle le remboursement est demandé* » concernant le congé spécial destiné à certains cadres (paragraphe 3). Etant donné qu'une telle distinction n'est pas objectivement justifiée, et dans une optique de simplification administrative, la Chambre de Commerce suggère que ces délais de remboursement soient uniformisés.

Elle propose donc que le paragraphe 3 de l'article 5 sous analyse soit modifié comme suit : « *L'employeur ou l'indépendant concerné par le congé spécial prévu à l'article 4 remplit*

⁵ Le remboursement de l'employeur était auparavant prévu à l'article 3 du règlement grand-ducal du 6 mai 2010 fixant les modalités du congé spécial des volontaires des services de secours.

⁶ Règlement grand-ducal du 6 mai 2010 fixant les modalités du congé spécial des volontaires des services de secours, article 3, paragraphe 2

⁷ Cf commentaire des articles *ad Art.5*

le formulaire et le remet signé au plus tard trois mois suivant **l'année l'activité** pour laquelle le remboursement ou l'indemnisation est demandé. »

Quant à la certification par l'agent concerné de l'exactitude des données contenues dans le formulaire rempli par l'employeur, prévue au paragraphe 4, la Chambre de Commerce constate une absence de précision quant à ses modalités. En vertu du principe de sécurité juridique, la Chambre de Commerce suggère que le paragraphe précité soit modifié comme suit : « *L'exactitude des indications du formulaire est certifiée par ~~un acquit de réception signé~~ la signature du formulaire par l'agent concerné* ».

Article 6

Ce projet d'article prévoit l'indemnisation des « *personnes qui exercent une activité professionnelle indépendante, bénéficiaires du congé spécial* ».

La Chambre de Commerce constate cependant que l'article 49, dernier paragraphe, de la Loi sur lequel se base cet article prévoit l'indemnisation des « *pompiers volontaires sans profession ou exerçant une activité indépendante* ». Elle suggère donc que l'article 6 sous analyse soit complété comme suit : « *Les personnes sans emploi ainsi que les personnes qui exercent une activité professionnelle indépendante, bénéficiaires du congé spécial sont indemnisées à raison d'une indemnité forfaitaire [...]* ».

2. Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités de remboursement des assurances complémentaires aux pompiers volontaires.

En application de l'article 39 de la Loi, ce Projet vise à assurer la reconnaissance de l'engagement volontaire en fixant les conditions et modalités de remboursement des assurances complémentaires des pompiers volontaires. Cette mesure concerne le remboursement jusqu'à 50% des paiements effectués dans le cadre du régime d'assurance maladie privée complémentaire et de prévoyance-vieillesse.⁸

Article 2

Les deux contrats d'assurance visés dans le Projet sont le contrat individuel de prévoyance-vieillesse, et le contrat d'assurance maladie privé complémentaire.

En ce qui concerne le régime assurance-vieillesse, l'article 39 de la Loi vise de manière générale « *le remboursement des paiements pour la souscription d'une pension complémentaire dans le cadre du régime de la prévoyance-vieillesse* ». Or les régimes de pension complémentaire en général se composent de plusieurs piliers : (i) le contrat individuel de prévoyance-vieillesse (inclus dans le Projet sous avis), mais également (ii) les régimes d'assurance complémentaire professionnels (dits du « *deuxième pilier* ») et (iii) certaines composantes de l'épargne personnelle, notamment sous forme d'assurance vie.

La Chambre de Commerce suggère de compléter le Projet afin qu'il permette également le remboursement de la part salariale d'éventuels régimes de pension complémentaires du 2^{ème} pilier et de contrats d'assurance vie. Par l'intermédiaire d'un

⁸ Dans la limite de 1.600 euros par an.

mécanisme de remboursement plus généreux, une telle modification permettrait d'augmenter le caractère incitatif de ce dispositif au profit des pompiers volontaires qui ne souscriraient pas aux deux autres contrats d'assurance précités.

Dès lors, la Chambre de Commerce suggère de compléter l'article 2, paragraphe 1^{er} comme suit :

« c) de la part salariale versée dans le cadre d'un régime complémentaire de pension professionnel ;

d) d'un contrat d'assurance vie »

Article 3

En l'absence de tout PRGD portant sur ce point, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la référence effectuée à « l'article x du règlement grand-ducal du xx.xx.xxxx relatif aux pompiers volontaires du Corps grand-ducal d'incendie et de secours ».

3. Projet de règlement grand-ducal déterminant les communes qui composent les zones de secours.

En application des articles 14 et 77 de la Loi, le Projet sous analyse précise la composition exacte par commune des 4 zones de secours du pays, chacune subdivisée en groupements rassemblant plusieurs centres d'incendie et de secours.

Quant à la forme, la Chambre de Commerce note que le corps du PRGD ne contient aucune mention de l'annexe jointe et suggère de remédier à cette carence.

Dans un souci de lisibilité des textes, la Chambre de Commerce s'étonne que la numérotation des zones de secours ne soit pas identique entre l'article 14 de la Loi et l'article 2 du Projet sous analyse.

4. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'obtention d'un agrément pour un organisme formateur en matière de secours.

La Loi prévoit que les pompiers valident leur formation à l'Institut national de formation des secours (ci-après « INFS »),⁹ tout en précisant que d'autres organismes formateurs peuvent être agréés par le ministre ayant les services de secours dans ses attributions.¹⁰ Le Projet sous analyse porte précisément sur les modalités d'octroi de cet agrément.

De manière générale, l'octroi d'un agrément en tant qu'organisme de formation devrait correspondre au 5^e principe transversal de la stratégie nationale du Lifelong Learning (ci-après « S3L ») telle que publiée en décembre 2012 au travers d'un Livre Blanc, à savoir : « développer de façon systématique la qualité du Lifelong Learning ».¹¹ En pratique, il est

⁹ Article 90 de la Loi portant organisation de la sécurité civile

¹⁰ Articles 1^{er} et 91 de la Loi portant organisation de la sécurité civile

¹¹ La stratégie nationale du LifeLong Learning, aussi appelée S3L, est basée sur la notion de Lifelong Learning qui « comprend aussi bien la formation initiale (enseignement fondamental, enseignement secondaire, formation professionnelle, enseignement

envisagé que ce système soit mis en place par l'intermédiaire d'un mécanisme d'accréditation d'éducation et de formation des adultes.¹²

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'interroge quant au positionnement de la formation des services de secours par rapport à la S3L, et plus particulièrement quant à l'octroi d'un agrément aux organismes de formation autres que l'INFS.

Soucieuse de promouvoir le principe de simplification administrative, la Chambre de Commerce constate par ailleurs que la création d'un nouvel agrément relevant de l'autorité du ministre ayant les services de secours dans ses attributions a pour effet de complexifier la situation administrative. Elle s'interroge quant à la cohérence entre ce dispositif d'agrément et les autres dispositifs d'agrément pour d'autres types d'organismes de formation gérés notamment en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse.¹³

5. Projet de règlement grand-ducal sur les associations et organismes de secours agréés.

Afin de permettre une meilleure lisibilité des PRGD et d'assurer leur cohérence, la Chambre de Commerce suggère que l'intitulé du Projet sous analyse soit modifié comme suit : « *Projet de règlement grand-ducal **fixant les modalités d'obtention d'un agrément par-sur les associations et organismes de secours agréés.*** »

Quant à la forme, la Chambre de Commerce constate que la référence faite à l'article 8 du Projet concernant le « *règlement grand-ducal du xx.xx.xxxx définissant le cadre de l'organisation opérationnelle et les règles du commandement des opérations de secours* » ne correspond pas à l'intitulé du Projet de règlement grand-ducal visé et qu'elle devrait être modifiée avant l'adoption définitive du texte.¹⁴

En l'absence de toute indication relative aux organismes de formation dans le Projet sous analyse, la Chambre de Commerce s'étonne de la mention faite, à l'article 11, au contrôle de la conformité « *des activités de l'organisme formateur agréé* » et suggère que cette référence soit modifiée.

supérieur), que l'éducation et la formation des adultes sans distinction du type de formation, qu'elle soit formelle, non-formelle ou informelle ». Ce concept est défini dans le *Livre blanc : Stratégie nationale du Lifelong Learning* (décembre 2012) disponible en ligne sur www.men.public.lu.

¹² Les discussions autour de la S3L n'ont pas encore abouti à sa mise en œuvre, cependant elles ont fait l'objet de plusieurs groupes de travail. La Chambre de Commerce est en faveur d'un dispositif tel que celui de l'accréditation d'éducation et de formation des adultes étant donné qu'il aura pour conséquence de favoriser la qualité dans le domaine de la formation professionnelle.

¹³ A titre d'exemple, l'agrément des organismes privés de formation professionnelle continue est délivré par le ministre de l'économie sur avis du ministre de l'éducation nationale.

¹⁴ Voir notamment l'intitulé et l'article 50 du dernier Projet avisé au point 6.

6. Projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation opérationnelle et aux règles du commandement des opérations de secours, à la participation d'organismes publics et privés, des associations et organismes agréés et des services d'incendie des entreprises et usines publiques et privées aux opérations de secours, aux actions résultant du déclenchement d'un plan d'intervention des secours ou de soutien aux populations en matière de sécurité civile.

Le PRGD sous avis a pour objet de définir les grands principes de l'organisation opérationnelle et des règles du commandement des opérations de secours. Décrit par les auteurs comme constituant la « *pierre angulaire du corpus doctrinal opérationnel du CGDIS* », ¹⁵ il a vocation à constituer la trame des futurs règlements opérationnels qui préciseront et détailleront la mise en pratique des principes qu'il pose.

La Chambre de Commerce souhaite soulever trois éléments qui lui semblent de nature à porter atteinte à la sécurité juridique du dispositif de secours mis en place.

Tout d'abord, en ce qui concerne les bases légales du PRGD sous analyse, la Chambre de Commerce s'étonne de la mention faite à la participation des entreprises et usines publiques et privées aux services secours en lien avec l'article 74 de la Loi. ¹⁶

En effet, en vertu de l'article 2, paragraphe 2 de la Loi, « *dans le cadre de leurs missions légales, peuvent également concourir à l'accomplissement des missions de la sécurité civile [...] les membres des services d'incendie d'entreprises et d'usines et des associations ou organismes ayant la sécurité civile dans leur objet social prévu à l'article 99* ». Or, **l'article 99, paragraphe 1^{er}** de la Loi prévoit que « *les associations ou organismes agréés peuvent participer aux opérations de secours [...] selon les modalités définies dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 74* ». Il fournit donc une base légale à la fixation des modalités d'intervention desdites associations et organismes agréés visés dans le texte du PRGD. Tel n'est pas le cas de **l'article 99 du paragraphe 2** qui mentionne exclusivement le fait que « *les entreprises et usines publiques et privées peuvent mettre en place des services d'incendie* » ou « *des équipes de sécurité d'incendie* » si ces organismes ou leurs membres « *remplissent les conditions à définir dans un règlement grand-ducal* ».

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la base légale des dispositions du PRGD sous avis concernant les entreprises et usines privées et publiques étant donné qu'aucune référence à un règlement d'exécution n'est faite dans la Loi les concernant.

Ensuite, en ce qui concerne les différents outils d'exécution prévus par la Loi, la Chambre de Commerce s'étonne que de nombreuses précisions qui semblent vouées à être contenues dans un règlement opérationnel, soient contenues dans le PRGD sous analyse. En effet, la Loi prévoit qu'un règlement grand-ducal définit « *le cadre de l'organisation opérationnelle et les règles du commandement des opérations de secours* » ¹⁷ et qu'un « *règlement opérationnel précise la mise en œuvre des moyens opérationnels, les consignes*

¹⁵ Exposé des motifs, p. 17

¹⁶ Les entreprises et usines publiques et privées sont notamment mentionnées dans l'intitulé du Projet, ainsi qu'à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point b).

¹⁷ Article 74, paragraphe 1^{er} de la Loi

*opérationnelles relatives aux différentes missions du CGDIS et détermine les effectifs, ainsi que les matériels nécessaires ».*¹⁸

Pour finir, la Chambre de Commerce note également la référence faite dans le PRGD aux « *objectifs de couverture arrêtés par le plan national d'organisation des secours* » (ci-après le « PNOS ») et aux « *conclusions du PNOS* ». ¹⁹ Plus précisément, l'article 1^{er} du PRGD prévoit que « *le présent règlement grand-ducal définit, conformément à la [Loi] et notamment à son article 74, ainsi qu'aux objectifs de couverture arrêtés par le [PNOS], les principes d'organisation et de mise en œuvre opérationnelle des moyens du [CGDIS].* »

Bien que la Loi prévoit effectivement l'élaboration d'un PNOS sous forme de règlement grand-ducal adopté puis publié au terme d'une phase d'élaboration et de consultation spécifique détaillée à l'article 69 de la Loi, en l'état actuel des choses, le PNOS n'a pas encore été adopté. Dès lors, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la validité des références précitées intégrées aux articles 1^{er} et 9 du Projet.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les projets de règlements grand-ducaux sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

CCL/DJI

¹⁸ Article 74, paragraphe 1^{er} de la Loi

¹⁹ Articles 1^{er} et 9 du Projet