

A-2445/12-12



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

le projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités de permanence et de garde et d'indemnisation des agents volontaires des unités de secours de la division de la protection civile de l'Administration des services de secours

Par dépêche du 20 décembre 2011, Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Comme celui-ci l'indique, le projet en question se propose de déterminer – en exécution de l'article 31 de la loi du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours (ASS) – les modalités de permanence et de garde des agents volontaires des unités de secours de la division de la protection civile de ladite administration et d'introduire une indemnisation à leur égard.

Historique

Le projet donne suite à deux revendications de longue date du Comité des Sages de la Protection civile (CdS). En 2006, le CdS avait attiré l'attention des responsables politiques et du grand public sur, entre autres, les problèmes de disponibilité et de motivation, essentiellement dans le domaine du service ambulancier. Lors de leurs démarches auprès des autorités, partis politiques et acteurs concernés, le CdS et ses collègues du comité central de la Fédération Nationale des Corps de Sapeurs-Pompiers (FNSP) n'ont cessé de souligner que le seul objectif était d'offrir un service de qualité identique et efficace à tout citoyen en détresse au Grand-Duché, indépendamment du lieu de l'intervention dans le pays.

Suite à une autre revendication du CdS, le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région avait chargé un collège international de trois experts-consultants de dresser un état des lieux des services de secours existant au Luxembourg. Le rapport final des experts confirmait la situation alarmante exposée par le CdS et incitait le Ministre à entamer, avec l'accord de tous les partis politiques et acteurs impliqués, une réforme fondamentale des services de secours.

La loi précitée du 12 juin 2004 avait pour but de réformer les services de secours du Grand-Duché et d'"*accroître l'efficacité et (de) permettre aux deux branches opérationnelles (étatique et communale) de se concentrer sur les missions leur imparties*" (exposé des motifs). Or, dans son avis du 19 février 2002, le Conseil d'État regrettait que les auteurs du projet de loi n'aient finalement pas eu le courage de mettre en œuvre les synergies nécessaires à la réalisation de l'objectif envisagé.

À la lumière de ce qui précède, et en attendant une nouvelle loi instaurant un service d'incendie et de secours unique au pays, le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose de remédier au mécontentement et à la démotivation croissante des volontaires présentant un service public bénévole pour l'État et les communes.

Quant au fond

Le chapitre 1^{er} donne des précisions quant aux termes utilisés dans le cadre du projet. Déjà la loi du 12 juin 2004 ne parlait plus de "*bénévoles*" mais de "*volontaires*", sans toutefois définir ce terme avec précision. Cette lacune sera comblée par le projet sous avis.

Les articles 2 à 6, qui forment le chapitre 2, définissent des critères de qualité dans la mesure où, d'une part, des effectifs minimaux et maximaux sont fixés pour les équipages d'intervention, et d'autre part, un certain niveau de formation est prévu pour les équipages. Tout en approuvant cette approche, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit d'attirer l'attention sur le fait que la disponibilité de personnel breveté dans le domaine du service ambulancier risque d'être fortement freinée par le fait que les structures de formation sont très surchargées, de sorte qu'une ambulance d'un centre de secours ne pourra éventuellement pas sortir en urgence à défaut d'un équipage satisfaisant aux conditions prévues.

La nouvelle indemnisation est introduite par le chapitre 3 (articles 7 à 11). Tout en sachant que l'actuel système de dualité entre État (ASS) et communes (FNSP) ne laisse pas de marge de manœuvre au ministère, la Chambre regrette que le projet sous avis ne vise, dans son article 7, que les seuls agents volontaires des unités de secours étatiques et non pas ceux des unités de secours communales.

Quant à l'article 9, la Chambre approuve la condition de lier l'octroi des indemnités à un minimum d'heures de permanence prestées et à une participation régulière aux cours d'instruction, stages, entraînements et exercices. Elle réitère cependant son inquiétude quant à la surcharge des structures chargées de dispenser les cours et les stages en question.

Force est ensuite de constater que la revendication du CdS et de la FNSP de voir ces indemnités de permanence et de garde exemptes d'impôt n'a pas été retenue, ni dans le projet de règlement grand-ducal, ni dans un autre texte légal (par exemple inscription, par le biais du projet de loi sur le budget de l'État, d'une exemption à l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu).

L'exposé des motifs justifie l'indemnisation prévue à plusieurs titres, dont notamment l'obligation de l'État "*d'assurer la protection des citoyens contre les accidents et les calamités*". Il va de soi que ce service presté à titre bénévole entraîne aussi des contraintes pour les volontaires et les oblige, entre autres, à suivre de nombreuses heures de formation. Toutes ces obligations provoquent incontestablement aussi des dépenses et des frais. À défaut d'exemption d'impôt, les volontaires subissent une double imposition économique de leur indemnité (impôt sur salaires et TVA sur les frais déboursés) et risquent même d'être imposés avec le total de leur revenu dans un échelon d'impôt supérieur, de sorte que l'indemnité de permanence se vaporise alors totalement.

L'indemnité de permanence ou de garde de respectivement un et quatre euros par heure prestée représente, contrairement à l'indemnité mensuelle pour les cadres, une reconnaissance de l'État pour l'engagement, la participation aux formations et la disponibilité du volontaire au service du citoyen. En conséquence, elle devrait être exempte d'impôts au même titre que, par exemple, la prime de démobilisation versée aux soldats volontaires de l'armée luxembourgeoise à la fin de la période de volontariat (article 115 n° 9a L.I.R.).

Pour ce qui est de l'article 10, la Chambre constate d'abord une incohérence entre le texte et son commentaire. Alors que ce dernier mentionne "*une indemnité forfaitaire fixée à 5.000 euros*", le texte prévoit que "*cette indemnité ...ne peut être inférieure à 5.000 eu-*

ros". Elle peut dès lors être supérieure à cette somme – ce qui ne correspondrait alors plus au commentaire.

Finalement, la Chambre constate qu'en ce qui concerne les indemnités prévues par le projet, les dispositions y relatives entreront en vigueur à des dates différentes:

- pour les brigades des secouristes-sauveteurs: rétroactivement au 1.1.2011 (article 12, alinéa 1^{er});
- pour les heures de permanence et de garde: également au 1.1.2011 (article 12, alinéa 2);
- pour les chefs et chefs adjoints de centre et de groupe: au 1.1.2012 (article 12, alinéa 3);
- pour les groupes spécialisés: aucune date prévue, donc en principe celle, encore inconnue à l'heure actuelle, de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal.

Pour des raisons évidentes d'équité, la Chambre des fonctionnaires et employés publics aurait préféré l'indemnisation à partir de la même date pour tous les volontaires visés par le projet.

Quant à la forme

Au préambule du projet, il y a lieu de redresser la formule "*Vu les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demandées (sic!)*", qui constitue en effet un non-sens.

Ensuite, la Chambre a pris connaissance, avec un certain étonnement, de la terminologie quelque peu orthodoxe utilisée parfois à travers le dossier: il y est par exemple question d'agents qui doivent "*pouvoir décaler immédiatement*" ou encore du "*CSU 112 qui devra ... déclencher du personnel*". Aux yeux de la Chambre, il serait préférable de s'en tenir à un langage traditionnel au lieu de laisser les lecteurs deviner ce que les auteurs voulaient exprimer.

En troisième lieu, puisque le texte ne comporte que quatre chapitres, celui contenant les dispositions transitoires doit prendre le numéro 4 (et non pas 5).

Pour terminer, la Chambre voudrait quand même féliciter les auteurs du projet d'avoir annexé à celui-ci une fiche financière. En effet, même s'il s'agit d'une obligation légale, c'est en même temps une pratique tellement rare qu'elle mérite d'être signalée et appréciée à sa juste valeur.

Conclusion

En conclusion, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'intention du gouvernement de vouloir honorer les volontaires des services de secours et d'instaurer des critères de qualité. Néanmoins, elle estime qu'il s'impose de réformer de fond en comble les services de secours afin d'offrir un service d'incendie et de secours unique qui garantisse les mêmes critères de qualité et d'efficacité à tous les citoyens. En attendant l'aboutissement – qu'elle espère rapide – des travaux de réforme des services de secours, la Chambre donne donc son aval à ce projet comportant des mesures transitoires avant le dépôt d'un nouveau projet de loi portant création d'un service d'incendie et de secours unique.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mars 2012.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG