

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 2 juin 1987.

Monsieur le Ministre
de l'Intérieur

19, rue Beaumont

L-1219 LUXEMBOURG

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 8 avril 1987, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi modifiant la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES

ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi modifiant la loi du 18 novembre
1976 portant organisation de la protection civile

Par dépêche entrée le 8 avril 1987 à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, Monsieur le Ministre de l'Intérieur lui demande d'urgence son avis sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

L'urgence est invoquée pour le motif que "les effectifs du service national de la protection civile doivent être renforcés le plus rapidement possible en raison de nouvelles tâches lui incombant notamment du chef de la construction d'une centrale nucléaire à Cattenom". La construction de cette centrale et sa mise en service ont eu lieu dans les délais prévus dans la planification française, dont le Gouvernement luxembourgeois était informé. Celui-ci a donc disposé d'amplement de temps pour préparer les plans de sécurité qu'exige l'exploitation d'une centrale nucléaire au voisinage immédiat du Luxembourg et pour évaluer les besoins en personnel pouvant en résulter. L'argument avancé pour justifier l'urgence du présent projet au début de l'année 1987 est donc pour le moins équivoque et permet de tirer certaines conclusions sur lesquelles la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait cependant pas s'attarder. Reste toutefois à relever que la rédaction de certaines dispositions du projet sous examen prouve que celles-ci ont été conçues au moins avant la discussion et le vote de la loi du 29 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat. Le fait que ce projet, dans une version non conforme à la nouvelle situation créée par la loi précitée, ait pu trouver "l'assentiment du Conseil du Gouvernement en sa séance du 16 janvier 1987" permet, à son tour, certaines déductions que la Chambre ne voudrait pas approfondir dans le présent avis.

Une autre remarque d'ordre général concerne la technique employée par les auteurs pour compléter la loi du 18 novembre 1976. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que, s'il s'agit d'ajouter un nouvel alinéa 2 à un article déterminé, il est inutile de recopier d'abord les textes qui ont déjà force de loi, mais il est plus clair et moins risqué - pour les raisons que la Chambre a déjà itérativement exposées - de ne soumettre aux instances législatives que les ajouts ou les modifications proposées.

Les buts essentiels du projet peuvent se résumer comme suit:

1. créer une base légale pour rendre obligatoire l'initiation "secouriste" pour certaines catégories de personnes, ou même pour toute la population, "s'il devait se confirmer que le secourisme ne rencontre plus assez l'intérêt spontané auprès de la population et que la statistique sur la pratique des premiers soins sur les lieux d'accident n'évolue plus dans un sens positif";
2. renforcer les effectifs du personnel de la Protection Civile, afin de la mettre à même de remplir ses tâches, dont le volume a augmenté depuis 1976.

ad 1

Cette proposition se base sur le noble motif que l'homme a le devoir moral d'aider son prochain en cas d'accident, que la vie d'un accidenté tient souvent à la chance qu'il a ou n'a pas de tomber sur quelqu'un capable de lui porter les premiers secours qu'exige son état, quelqu'un donc "qui connaît les gestes qu'il faut faire et ceux à ne pas faire". Suivant les statistiques jointes au projet, des premiers secours ne sont actuellement (1985) prodigués - sur le lieu de l'accident et avant l'arrivée de l'ambulance - que dans le tiers des cas. Dix ans auparavant, ils ne l'étaient que dans un cas sur cinq. Les efforts de la Protection Civile pour organiser avec la collaboration des administrations communales et la Croix Rouge des cours d'initiation aux premiers soins ont donc certainement porté fruits. Les mêmes statistiques font cependant état d'une stagnation du nombre des participants à ces cours depuis 1980 ainsi que du fait que le taux des premiers secours sur le lieu de l'accident n'a plus augmenté de façon significative depuis la même année. Les relevés montrent encore qu'au cours des années 1975 à 1985 le nombre des accidents de circulation a pu être limité à plus ou moins 1.000 par an (malgré une augmentation considérable du parc des engins motorisés pendant la même période). Par contre, le nombre des "autres accidents" (dont les accidents de travail font la plus grosse part) a presque doublé pendant la même période. Ceci appelle en tout premier lieu des efforts pour prévenir les accidents avant ou au moins parallèlement à toute mesure destinée à améliorer le sort des accidentés. D'autre part, si les statistiques précitées admettent d'autres déductions que celles faites par les auteurs du projet, et ne prouvent donc pas leur thèse avec certitude, il ne reste pas moins que l'idée fondamentale n'est pas fautive, à savoir que chaque homme adulte devrait être capable de porter adéquatement secours en cas d'accident. S'il doit rester vrai que l'école n'est pas une fin en soi, mais doit apprendre ce qui est nécessaire pour la vie, la question se pose s'il ne serait pas indiqué d'insérer dans les programmes scolaires, avant la fin de l'obligation scolaire, une initiation sérieuse aux premiers secours. Il incomberait alors à la Protection Civile d'organiser la formation continue et le recyclage, tout aussi importants, car la mémoire de certains gestes se perd s'ils ne sont pas périodiquement répétés et, d'autre part, les techniques paramédicales évoluent comme tout autre art d'application.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut approuver l'intention de rendre obligatoire l'apprentissage des premiers soins en dehors de l'obligation scolaire générale qui existe déjà.

ad 2

Considérant que la Protection Civile a été organisée en 1976 avec un fonctionnaire dans chaque carrière, sauf celle du préposé du service d'urgence, l'augmentation du volume de ses tâches au cours de la décennie écoulée justifie certainement une révision de ses effectifs. Il y a d'ailleurs lieu d'adapter les dispositions organisant ses cadres aux nouvelles règles fixées notamment par la loi précitée du 28 mars 1986.

Aussi la Chambre approuve-t-elle le principe de ce volet du projet.

Examen des articles

Article 2

Le projet prévoit de compléter l'article 2 par un nouvel alinéa 2 qui :

1. institue une "attestation d'initiation au secourisme" qui sera délivrée par le Ministre de l'Intérieur à toute personne ayant suivi avec succès un cours élémentaire de secourisme,
2. abandonne l'organisation de ces cours à un règlement grand-ducal,
3. rend, en principe, facultative la fréquentation desdits cours,
4. permet cependant de les rendre obligatoires
 - a) pour certaines catégories de personnes ou
 - b) pour toute la population,par le biais d'un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la commission de travail de la Chambre des Députés.

ad 1

La Chambre se demande si la validité de cette attestation, au moins pour la pratique du secourisme, ne devrait pas être limitée à un certain nombre d'années et être renouvelée à la suite de cours de répétition ou de recyclage, ceci pour assurer que les personnes se prétendant secouriste soient toujours à la hauteur de la tâche.

D'autre part, la question se pose si la délivrance d'une carte d'identité spéciale, à montrer le cas échéant sur place, ne serait pas opportune et dans l'intérêt tant des secouristes que des accidentés.

ad 2 et 3

Pas de remarque.

ad 4

La Chambre renvoie à sa remarque générale ci-dessus et s'oppose à cette obligation.

D'ailleurs, il s'agirait d'une grave atteinte à la liberté fondamentale qu'en vertu de la Constitution le législateur ne saurait déléguer au pouvoir réglementaire, même dans la forme ici proposée de l'assentiment de la commission de travail de la Chambre des Députés; en cas de besoin effectif, le législateur ne pourrait que lui-même imposer cette obligation dans les formes prescrites pour la prise d'une loi.

Ce n'est donc que très subsidiairement, que la Chambre fait remarquer que l'expression "toute la population" est visiblement vague dans ce contexte. Il faudrait au moins prévoir certaines exceptions: enfants, personnes âgées ou incapables, par exemple.

Article 6

Cet article sera complété par un alinéa 2 instituant un brevet d'aptitude

- de secouriste-ambulancier et
- de secouriste-sauveteur

délivré aux volontaires des unités de secours (prévues à l'alinéa 1er datant de 1976) qui ont suivi avec succès les cours et stages de formation dont l'organisation fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

La Chambre estime que cette mesure peut motiver les volontaires de la Protection Civile à suivre les cours organisés à leur intention. Elle approuve donc cette innovation.

Article 7

Les dispositions y proposées tendent à créer la possibilité de renforcer les cadres suivant les besoins réels.

Dans la mesure où le critère des besoins réels sera respecté, la Chambre n'a pas d'objection de principe à présenter.

Quant au texte, la Chambre estime que, suivant les nouvelles règles, il suffit de dire sub b) à e):

- "b) des fonctionnaires de la carrière du rédacteur;
- c) des fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur technicien;
- d) des fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire administratif;
- e) des fonctionnaires de la carrière de l'infirmier;"

Pour le reste, la loi du 28 mars 1986 règle l'avancement des fonctionnaires dans les cadres ouverts des différentes carrières, et le règlement grand-ducal prévu à l'article 16 de cette loi reste à compléter pour prévoir le nombre des emplois des différentes fonctions des cadres fermés.

L'énumération des carrières ne tient pas compte de la disposition transitoire de l'article IV, sub 7) de la loi du 27 août 1986, qui parle de la fonctionnarisation, dans la carrière de l'artisan, de certains employés et ouvriers de l'Etat au service de la Protection Civile. Cette énumération est donc à compléter par la mention de la carrière de l'artisan. Cette mesure entraîne, à son tour, la nécessité de compléter le cadre en y prévoyant également la carrière de l'expéditionnaire technique. En effet, depuis la loi du 30 mars 1978, l'artisan a la possibilité d'accéder à la carrière de l'expéditionnaire technique à la condition qu'il réussisse à l'examen de promotion de cette carrière.

Au dernier alinéa du texte proposé pour l'article 7, la mention des stagiaires est normale, celle des ouvriers, par contre, est à biffer puisque ceux-ci ne font pas partie du cadre. Il y a lieu de leur consacrer un alinéa à part qui indique par ailleurs leur régime de travail (contrat collectif des ouvriers de l'Etat).

Article 11

Il est proposé de remplacer l'article 11 actuel, qui dispose que le fonctionnaire de la carrière du rédacteur est recruté parmi les fonctionnaires de l'Etat ayant réussi à l'examen de promotion, par de nouvelles dispositions stipulant d'abord que les candidats rédacteurs et expéditionnaires seront dorénavant recrutés par le biais des examens-concours généraux que l'Administration du personnel organise périodiquement.

La Chambre estime que cette proposition est superflue et qu'il suffit de supprimer l'actuel alinéa 1er du texte. En effet, le règlement grand-ducal concernant l'organisation des examens-concours pour l'admission au stage dans les carrières de l'expéditionnaire administratif et du rédacteur s'applique à toutes les administrations de l'Etat, y compris donc la Protection Civile.

Les deux autres alinéas n'appellent pas de remarque.

Article 12

Cet article lie la promotion "aux grades supérieurs" de chaque carrière "par référence" à celle d'un collègue d'une autre administration.

A cet égard, la Chambre fait remarquer que l'expression "grades supérieurs" est vague et qu'il faut dorénavant dire aux emplois du cadre fermé.

A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer le titre de "technicien diplômé" par celui de "l'ingénieur-technicien".

Pour le reste, il serait indiqué d'employer la formule habituelle pour la promotion liée, qui se fait "par référence à un fonctionnaire de rang égal ou immédiatement inférieur" d'une administration déterminée.

Article 15

Il est proposé de compléter l'article 15 par un alinéa 2 nouveau permettant de conférer le titre de directeur adjoint à l'inspecteur principal 1er en rang de la carrière du rédacteur ou de celle de l'ingénieur-technicien.

Pas de remarque quant au fond. En ce qui concerne le texte, le dernier titre cité est à rendre conforme à la loi du 27 août 1986 en le complétant en "ingénieur inspecteur principal premier en rang".

* * *

Dans la mesure où le Gouvernement envisage de modifier les règlements d'exécution pour les adapter à la nouvelle situation, notamment en ce qui concerne l'organisation des cours de formation, la Chambre demande à être saisie, en temps opportun, des projets afférents. D'ores et déjà, la Chambre donne à considérer s'il ne serait pas indiqué - pour des raisons évidentes et de rationalité, d'efficacité et de sécurité - d'organiser la formation paramédicale des secouristes et des volontaires de la Protection Civile dans le cadre de l'Ecole de

l'Etat pour Paramédicaux, qui dispose de l'infrastructure nécessaire et du personnel enseignant compétent à ces fins. De toute façon, la Chambre estime que la Direction de la Santé devrait être associée à la conception de la formation, à l'élaboration des programmes et à la supervision de la formation.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mai 1987.

Le Secrétaire,



Le Président,

