



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 7114

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Date de dépôt : 27-01-2017

Date de l'avis du Conseil d'État : 08-02-2017

Auteur(s) : Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
04-07-2017	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
27-01-2017	Déposé	7114/00	<u>5</u>
08-02-2017	Avis du Conseil d'État (7.2.2017)	7114/01	<u>13</u>
14-02-2017	Avis du SYVICOL (13.2.2017)	7114/02	<u>18</u>
04-04-2017	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires intérieures Rapporteur(s) : Monsieur Yves Cruchten	7114/03	<u>21</u>
27-04-2017	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°35 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7114	<u>26</u>
11-05-2017	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (11-05-2017) Evacué par dispense du second vote (11-05-2017)	7114/04	<u>29</u>
28-03-2017	Commission des Affaires intérieures Procès verbal ( 15 ) de la reunion du 28 mars 2017	15	<u>32</u>
14-02-2017	Commission des Affaires intérieures Procès verbal ( 08 ) de la reunion du 14 février 2017	08	<u>44</u>
11-07-2017	Publié au Mémorial A n°634 en page 1	7114	<u>56</u>

# Résumé

7114

**Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques**

Le projet de loi a pour objet de compléter l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Cet article 25 contient actuellement deux cas de figure où des personnes peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Il s'agit, d'une part, des personnes dites sans domicile fixe ayant la nationalité luxembourgeoise ou, à condition d'avoir résidé pendant cinq ans au Grand-Duché, des ressortissants d'un autre État de l'Union européenne, d'un des États parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, et, d'autre part, des détenus dans les établissements pénitentiaires.

Le projet de loi propose d'ajouter un troisième cas de figure permettant de solliciter une adresse de référence. Il s'agit des personnes à qui le statut de réfugié a été octroyé par une décision du ministre ayant l'Asile dans ces attributions. Celles-ci auront l'obligation de demander une inscription sur le registre principal à leur résidence habituelle pour autant que cette adresse permette une telle inscription. La modification proposée ouvre la possibilité à ces personnes de profiter des mécanismes relatifs à l'adresse de référence si leur adresse habituelle ne se prête pas à une inscription sur le registre principal.

7114/00

**N° 7114**  
**CHAMBRE DES DEPUTES**  
 Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013  
 relative à l'identification des personnes physiques**

\* \* \*

*(Dépôt: le 27.1.2017)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (16.1.2017).....	1
2) Exposé des motifs et commentaire des articles.....	2
3) Texte du projet de loi.....	3
4) Fiche d'évaluation d'impact.....	4
5) Fiche financière.....	6

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.* – Notre Ministre de l'Intérieur est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Château de Berg, le 16 janvier 2017

*Le Ministre de l'Intérieur;*  
 Dan KERSCH

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS ET COMMENTAIRE D'ARTICLE

Le présent avant-projet de loi a pour objet de compléter l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes.

Rappelons que cet article 25 contient actuellement deux cas de figure où des personnes peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Il s'agit, d'une part, des personnes dites sans domicile fixe ayant la nationalité luxembourgeoise ou, à condition d'avoir résidé pendant cinq ans au Grand-Duché, la nationalité d'un autre Etat de l'Union européenne, et, d'autre part, des détenus dans les établissements pénitentiaires.

Le présent avant-projet propose d'ajouter un troisième cas de figure permettant de solliciter une adresse de référence. Il s'agit des personnes à qui le statut de réfugié a été octroyé par une décision du ministre ayant l'asile dans ces attributions, ceux-ci auront l'obligation de demander une inscription sur le registre principal à leur résidence habituelle pour autant que cette adresse permette une telle inscription. En outre cette modification vise à éliminer un cas de rigueur qui s'est présenté lorsque des demandeurs de protection internationale ont acquis le statut de bénéficiaires de protection internationale et ouvre la possibilité à ces personnes de profiter des mécanismes relatifs à l'adresse de référence si leur adresse habituelle ne se prête pas à une inscription sur le registre principal. Cette mesure introduit un parallélisme entre les bénéficiaires de protection internationale et les Luxembourgeois et citoyens de l'Union européenne ayant travaillé au Luxembourg pendant cinq ans qui selon la loi précitée peuvent aussi bénéficier d'une telle adresse de référence dans les mêmes conditions.

Suite à la modification projetée, l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin relative à l'identification des personnes physiques se lira comme suit:

**„Art. 25.** (1) Peuvent demander à être inscrits sur le registre principal, les Luxembourgeois et, après une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg de cinq années au moins, les citoyens de l'Union européenne ainsi que les ressortissants d'un des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle. Ils sont inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune pendant une durée qui dépasse six mois sur une période de douze mois.

Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse habituelle d'une personne morale oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dûment agréée conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, à laquelle peuvent être adressés le courrier et les documents administratifs, et être signifiés ou notifiés les documents judiciaires en vue de leur transmission effective à leur destinataire.

A défaut d'indication d'une adresse réelle d'une personne morale visée à l'alinéa 2 par le demandeur à l'inscription sur le registre principal, l'adresse de l'office social territorialement compétent pour la commune tenant le registre principal sur lequel cette personne demande à être inscrite constitue l'adresse de référence.

Les personnes inscrites à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription.

(2) Les détenus dans les établissements pénitentiaires peuvent bénéficier d'une adresse de référence auprès d'une personne physique ou morale avec l'accord écrit de celle-ci et à condition que cet accord comporte l'engagement que le détenu pourra établir sa résidence à l'adresse indiquée après avoir purgé sa peine privative de liberté.

**(3) Les bénéficiaires d'une protection internationale en vertu des articles 46 ou 51 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire demandent à être inscrits sur le registre principal.**

**Si des dispositions légales ou réglementaires empêchaient une inscription sur le registre principal, ils peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse locale ou nationale de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ou d'une personne morale oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dûment agréée conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Ils sont**

**dans ces cas inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune et à condition de disposer d'un accord écrit de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration respectivement de la personne morale citée au présent article.**

**A défaut d'indication d'une adresse visée à l'alinéa 2 par le demandeur à l'inscription sur le registre principal, l'adresse de l'office social territorialement compétent pour la commune tenant le registre principal sur lequel cette personne demande à être inscrite constitue l'adresse de référence.**

**Les personnes inscrites à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription.“**

\*

## **TEXTE DU PROJET DE LOI**

**Article unique.** A l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, il est ajouté un paragraphe 3 libellé comme suit:

„(3) Les bénéficiaires d'une protection internationale en vertu des articles 46 ou 51 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire demandent à être inscrits sur le registre principal.

Si des dispositions légales ou réglementaires empêchaient une inscription sur le registre principal, ils peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse locale ou nationale de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ou d'une personne morale oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dûment agréée conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Ils sont dans ces cas inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune et à condition de disposer d'un accord écrit de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration respectivement de la personne morale citée au présent article.

A défaut d'indication d'une adresse visée à l'alinéa 2 par le demandeur à l'inscription sur le registre principal, l'adresse de l'office social territorialement compétent pour la commune tenant le registre principal sur lequel cette personne demande à être inscrite constitue l'adresse de référence.

Les personnes inscrites à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription.“

\*

## FICHE D’EVALUATION D’IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet:</b>	<b>Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l’identification des personnes physiques</b>
<b>Ministère initiateur:</b>	<b>Ministère de l’Intérieur, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Centre des Technologies de l’Information de l’Etat</b>
<b>Auteur(s):</b>	<b>Pierre Trausch, Gilles Feith</b>
<b>Tél:</b>	<b>247-81483</b>
<b>Courriel:</b>	<b>pierre.trausch@ctie.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet:</b>	<b>Compléter les dispositions légales concernant l’adresse de référence</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):</b>	<b>Ministère de la Famille, de l’Intégration et à la Grande Région, Office luxembourgeois de l’accueil et de l’intégration</b>
<b>Date:</b>	<b>1.12.2016</b>

### Mieux légiférer

Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui  Non

Si oui, laquelle/lesquelles:

Remarques/Observations:

1. Destinataires du projet:

- Entreprises/Professions libérales: Oui  Non
- Citoyens: Oui  Non
- Administrations: Oui  Non

2. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.

(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l’entreprise et/ou son secteur d’activité?)

Remarques/Observations:

3. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui  Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d’une façon régulière? Oui  Non

Remarques/Observations:

4. Le projet a-t-il saisi l’opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d’autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui  Non

Remarques/Observations:

5. Le projet contient-il une charge administrative<sup>1</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui  Non
- Si oui, quel est le coût administratif<sup>2</sup> approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
6. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>3</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
7. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui  Non  N.a.
8. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui  Non  N.a.
- Si oui, laquelle:
9. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.
- Si non, pourquoi?
10. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui  Non
- Remarques/Observations:
11. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui  Non  N.a.
12. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui  Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
13. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui  Non  N.a.
- Si oui, lequel?
- Remarques/Observations:

1 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

2 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

3 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

### Egalité des chances

14. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière:
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez pourquoi:
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière:
15. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui  Non  N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

### Directive „services“

16. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>4</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
17. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>5</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

### FICHE FINANCIERE

La modification législative proposée n'a pas d'incidence financière.

<sup>4</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>5</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7114/01

**N° 7114<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI****modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013  
relative à l'identification des personnes physiques**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(7.2.2017)

Par dépêche du 23 décembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

La même dépêche a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire au projet sous avis, étant donné que les modifications législatives à opérer devront entrer en vigueur à brève échéance.

\*

**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet sous examen a pour objet de compléter l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques par l'ajout d'un troisième paragraphe permettant l'inscription au registre principal, le cas échéant avec une adresse de référence, des bénéficiaires de protection internationale en vertu des articles 46 ou 51 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire<sup>1</sup>.

\*

**EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE**

Le Conseil d'État rappelle que l'article 17 de la loi précitée du 19 juin 2013 prévoit que „[c]haque commune tient un registre des personnes physiques, ci-après le „registre communal“, divisé en un registre principal et un registre d'attente“.

L'article 25 de la même loi indique les cas d'inscription au registre principal des personnes physiques, tandis que l'article 27 énumère les cas de figure emportant inscription au registre d'attente. Toute personne résidant sur le territoire d'une commune figure dès lors, soit sur le registre principal, soit sur le registre d'attente.

Plus particulièrement, l'article 25 prévoit actuellement deux cas de figure permettant une inscription sur le registre principal même en dehors d'une résidence habituelle au sens de l'article 22, à savoir pour les personnes qui, certes, n'ont pas leur résidence habituelle dans une commune donnée, mais qui ne remplissent pas moins les conditions prévues audit article, ainsi que pour les personnes détenues dans un établissement pénitentiaire. Ces personnes peuvent se voir attribuer une adresse de référence, telle que définie à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> du même article 25.

<sup>1</sup> Doc. parl. n° 6775, Mémorial A – n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6178.

Le projet sous avis entend ajouter un troisième cas de figure, à savoir celui des bénéficiaires d'une protection internationale en vertu des dispositions législatives pré-rappelées.

Le paragraphe 3 que le projet entend ajouter audit article 25 pose en son alinéa 1<sup>er</sup> le principe que les bénéficiaires d'une protection internationale sont obligés de demander à être inscrits sur le registre principal. L'alinéa 2 prévoit que „[s]i les dispositions légales ou réglementaires empêchaient une inscription sur le registre principal, ils [les bénéficiaires de ladite protection] peuvent bénéficier d'une adresse de référence“.

Le Conseil d'État estime que cette disposition ne s'inscrit pas dans la logique suivie par la loi précitée du 19 juin 2013. En effet, celle-ci ne prévoit que deux possibilités: ou bien une personne est inscrite au registre principal, ce qui doit être le principe, ou bien elle est inscrite sur le registre d'attente, ce qui ne peut être qu'une situation exceptionnelle.

Le recours à l'adresse de référence n'est prévu que dans le cadre de l'article 25; il ne l'est pas dans le cadre de l'article 27.

Il s'ensuit que si un bénéficiaire de protection internationale ne peut être inscrit sur le registre principal, il doit être inscrit sur le registre d'attente, dont le but est justement de recenser les personnes habitant sur le territoire d'une commune sans y avoir une résidence régulière. Or, dans cette hypothèse, il ne peut pas profiter d'une adresse de référence, cette possibilité étant réservée aux personnes inscrites au registre principal et remplissant les conditions indiquées dans la loi.

Le Conseil d'État note encore que l'article 27 de loi précitée du 19 juin 2013 vise déjà actuellement en ses points f) et g) des situations analogues à celle des bénéficiaires de protection internationale.

Sur base de ces considérations, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité des modifications proposées, en ce sens que, du moment qu'un bénéficiaire d'une protection internationale a sa résidence habituelle dans une certaine commune, y compris par assignation de cette adresse par l'autorité compétente, il devra y être inscrit sur le registre principal avec ladite adresse réelle, à l'instar des ressortissants de pays tiers „disposant d'un titre de séjour valable“ visés au point c) de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 24.

Il convient de relever à ce propos que la loi précitée du 18 décembre 2015 prévoit expressément, pour les personnes qu'elle vise, l'obligation d'une déclaration d'arrivée auprès de la commune dans laquelle elles établissent leur résidence habituelle.

Ainsi, l'article 12 de cette loi prévoit une telle déclaration pour le demandeur de protection à son arrivée dans sa commune de résidence. De même, l'article 72 prévoit en son alinéa 2 que le bénéficiaire de la protection temporaire „est tenu de faire une déclaration d'arrivée auprès de la commune dans laquelle il établit sa résidence habituelle“.

Le Conseil d'État admet que, suite à ces déclarations, la personne concernée se verra inscrite au registre principal sinon, en cas de problème, au registre d'attente, étant donné qu'elle aura établi sa résidence habituelle dans la commune en question.

Si, ainsi que l'affirment les auteurs du projet, l'inscription d'un bénéficiaire de protection internationale au registre d'attente, au cas où il ne peut pas être inscrit au registre principal, entraîne pour lui une impossibilité „de profiter des mécanismes relatifs à l'adresse de référence si [son] adresse habituelle ne se prête pas à une inscription au registre principal“, le Conseil d'État considère que la solution de ces difficultés ne peut pas consister dans une modification de la loi du 19 juin 2013, qui met en place un système cohérent assurant l'inscription de chaque habitant d'une commune dans l'un de deux registres qu'elle a prévus, mais bien dans la modification des dispositions législatives spéciales qui lient certains avantages à l'existence d'une inscription au registre principal, fût-elle à une adresse de référence, ou bien prévoient que ces avantages ne peuvent être accordés à une personne inscrite seulement au registre d'attente.

Le Conseil d'État suggère, partant, de faire abstraction de la modification projetée et de procéder plutôt par la voie proposée à l'alinéa ci-dessus.

Si les auteurs du projet ne devaient cependant pas suivre cet avis, les considérations suivantes s'imposent.

En ce qui concerne la définition de l'adresse de référence inscrite à l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3, le Conseil d'État estime qu'il suffit de dire „personne morale œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique“

sans devoir préciser qu'il s'agit de personnes „dûment agréées“, cet agrément découlant de la loi précitée du 8 septembre 1998.

Enfin, le dernier alinéa du même paragraphe précise que les personnes inscrites à une adresse de référence en application du nouveau paragraphe 3 doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription. Les personnes concernées sont-elles pour ce faire contactées par l'administration communale ou doivent-elles s'y rendre de leur propre initiative? Par ailleurs, quelle serait la conséquence d'un dépassement du délai de six mois ou d'une „non présentation“? Tout en sachant que cet alinéa est la reprise textuelle du dernier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État tient à soulever ces questions.

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISLATIVE**

#### *Article unique*

À l'alinéa 2, il y a lieu de mettre le texte dans la forme de l'indicatif présent. Il se lira dès lors comme suit:

„Si des conditions légales ou réglementaires empêchent une inscription sur le registre principal, ...“

À la dernière phrase du même alinéa, le terme „respectivement“ est à remplacer par „ou“.

Le bout de phrase „citée au présent article“ est superfétatoire et peut dès lors être supprimé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 février 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7114/02

**N° 7114<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI****modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013  
relative à l'identification des personnes physiques**

\* \* \*

**AVIS DU SYVICOL**

(13.2.2017)

Le projet de loi sous revue a été transmis pour avis au SYVICOL par dépêche de Monsieur le Ministre de l'Intérieur du 22 décembre 2016. Il a été déposé à la Chambre des Députés le 27 janvier 2017 sous le numéro de dossier parlementaire 7114.

Ce texte prévoit de modifier l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques de façon à donner aux bénéficiaires d'une protection internationale en vertu de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire la possibilité de s'inscrire sur le registre communal des personnes physiques avec une adresse de référence.

Actuellement, une telle inscription n'est possible que pour les Luxembourgeois et, après une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale au Luxembourg pendant 5 ans au moins, pour les citoyens de l'Union européenne, ainsi que pour les ressortissants d'un des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse<sup>1</sup>. Une deuxième catégorie de personnes pouvant pour l'instant disposer d'une adresse de référence, qui peut toutefois être négligée ici, est constituée des détenus dans les établissements pénitentiaires<sup>2</sup>.

La modification projetée entend résoudre des problèmes qui se sont posés en pratique: lorsque des demandeurs de protection internationale se voient accorder le statut de réfugié, ils ne tombent plus sous la compétence de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). Malheureusement, ces gens n'ont souvent pas les moyens pour se procurer à court terme un logement sur le marché et continuent donc dans un premier temps à habiter la structure dans laquelle ils ont été hébergés jusque-là. Dans certains cas isolés, une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, conformément à l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a) de la loi modifiée du 19 juin 2013, ce qui empêche l'inscription des personnes en question au registre principal des personnes physiques. Inscrites par conséquent au registre d'attente, elles n'ont pas droit à un certificat de résidence<sup>3</sup>, dont la présentation est pourtant exigée par le Fonds national de solidarité pour bénéficier du Revenu minimum garanti.

Le projet de loi commenté vise à briser le cercle vicieux qui peut ainsi se former en donnant aux personnes concernées accès au registre principal moyennant inscription à une adresse de référence. A cette fin, il prévoit l'adjonction d'un paragraphe 3 afférent à l'article 25.

Si l'on analyse ce texte de plus près, on constate une différence importante par rapport au paragraphe 1<sup>er</sup>, qui concerne l'adresse de référence pour Luxembourgeois et ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne. En effet, celui-ci permet l'inscription à une adresse de référence uniquement d'individus „*qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle*“. Les personnes visées, lorsqu'elles résident à un endroit ne permettant

1 Article 25, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

2 Article 25, paragraphe 2 de la loi susmentionnée

3 Article 8bis de la même loi

pas l'inscription au registre principal, ne peuvent donc pas contourner l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a) simplement en demandant d'être inscrites à une adresse de référence.

Le paragraphe 3 prévu, en revanche, dispose que „*si les dispositions légales ou réglementaires empêchaient une inscription sur le registre principal, ils [les bénéficiaires de protection internationale] peuvent bénéficier d'une adresse de référence*“.

L'affirmation de l'exposé des motifs selon laquelle la mesure projetée „*introduit un parallélisme entre les bénéficiaires de protection internationale et les Luxembourgeois et citoyens de l'Union européenne ayant travaillé au Luxembourg pendant cinq ans qui selon la loi précitée peuvent aussi bénéficier d'une telle adresse de référence dans les mêmes conditions*“ est donc, pour le moins, à nuancer.

En fait, la modification projetée crée une inégalité au profit des bénéficiaires de protection internationale, en leur permettant l'inscription à une adresse de référence sous des conditions moins restrictives que celles qui s'appliquent au reste de la population.

Un bénéficiaire de protection internationale choisissant d'établir sa résidence dans une zone du plan d'aménagement général où cela est interdit – admettons, à titre d'exemple, que ce soit dans un chalet sur un terrain de camping – aurait donc droit à une adresse de référence, alors que tout autre individu dans la même situation serait inscrit au registre d'attente, avec les désavantages qui en découleraient pour lui.

A défaut pour l'OLAI ou une personne morale oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique d'accepter l'inscription à son adresse, l'adresse de référence serait celle de l'office social compétent pour la commune sur le territoire de laquelle la personne en question a décidé de s'établir. En effet, la loi ne semble pas donner aux offices sociaux la possibilité de refuser une adresse de référence, contrairement aux instructions fournies par Monsieur le Ministre de l'Intérieur<sup>4</sup>. En pratique, pour éviter des abus, il est pourtant indispensable que toute inscription à une adresse de référence soit soumise à l'accord exprès de l'office social concerné. Le SYVICOL profite donc du présent avis pour demander au Gouvernement de modifier l'article 25 en conséquence.

Il convient en outre de rappeler l'article 31, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre f) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui oblige le bourgmestre à procéder à une radiation d'office de toute personne inscrite à une adresse de référence qui ne respecte pas son obligation de se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu d'inscription. Cette disposition renforce le caractère exceptionnel du statut prévu par l'article 25. En outre, une telle radiation ne resterait sans doute pas sans conséquences pour le droit de la personne en question au RMG.

Le SYVICOL comprend et partage l'intention des auteurs du projet de loi sous revue de simplifier aux bénéficiaires de protection internationale le début d'une vie autonome dans leur société d'accueil, mais ne saurait, pour les raisons énoncées plus haut, se rallier au projet de loi présenté. Il est d'avis que la possibilité d'inscription à une adresse de référence devrait rester un moyen de dernier ressort, à n'appliquer que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

Si la réforme projetée n'avait pour objectif que de surmonter des obstacles administratifs qui se posent au niveau de la procédure de demande du Revenu minimum garanti, il serait, aux yeux du SYVICOL, préférable de procéder à une adaptation ponctuelle de la législation ou de la réglementation afférente, ceci d'autant plus que les bénéficiaires de protection internationale sont identifiables comme tels dans le Registre national des personnes physiques<sup>5</sup>.

Si, par contre, d'autres raisons, inconnues du SYVICOL, ont incité les auteurs du projet de loi à opter pour une adaptation des dispositions sur l'adresse de référence, le SYVICOL estime que le régime dérogatoire prévu pour les bénéficiaires de protection internationale ne devrait s'appliquer que jusqu'à ce qu'ils quittent le logement dans lequel ils ont été hébergés lorsque le statut de réfugié ou la protection subsidiaire leur a été accordé. A partir de ce moment, les personnes en question devraient être considérées comme des citoyens ordinaires et l'attribution d'une adresse de référence à leur profit devrait être soumise aux conditions de l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 13 février 2017

4 Circulaire n° 3360 du 29 mars 2016

5 L'article 5, paragraphe 2, lettre g) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoit, parmi les données personnelles renseignées au registre, le statut de réfugié ou de protection subsidiaire

7114/03

**N° 7114<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI****modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013  
relative à l'identification des personnes physiques**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES**

(28.3.2017)

La Commission se compose de: M. Claude HAAGEN, Président; M. Yves CRUCHTEN, Rapporteur; M. Fränk ARNDT, Mme Simone BEISSEL, MM. Emile EICHER, Gast GIBERYEN, Max HAHN, Aly KAES, Marc LIES, Mme Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Roberto TRAVERSINI et Laurent ZEIMET, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 27 janvier 2017 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 7 février 2017.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis du SYVICOL du 13 février 2017.

Dans sa réunion du 14 février 2017, la commission a désigné M. Yves Cruchten comme rapporteur et a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Elle a adopté le présent rapport le 28 mars 2017.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi a pour objet de compléter l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes. Cet article 25 contient actuellement deux cas de figure où des personnes peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Il s'agit, d'une part, des personnes dites sans domicile fixe ayant la nationalité luxembourgeoise ou, à condition d'avoir résidé pendant cinq ans au Grand-Duché, la nationalité d'un autre Etat de l'Union européenne, et, d'autre part, des détenus dans les établissements pénitentiaires.

Le projet de loi propose d'ajouter un troisième cas de figure permettant de solliciter une adresse de référence. Il s'agit des personnes à qui le statut de réfugié a été octroyé par une décision du ministre ayant l'Asile dans ces attributions. Ceux-ci auront l'obligation de demander une inscription sur le registre principal à leur résidence habituelle pour autant que cette adresse permette une telle inscription. En outre, cette modification vise à éliminer un cas de rigueur qui s'est présenté lorsque des demandeurs de protection internationale ont acquis le statut de bénéficiaires de protection internationale et ouvre la possibilité à ces personnes de profiter des mécanismes relatifs à l'adresse de référence si leur adresse habituelle ne se prête pas à une inscription sur le registre principal. Cette mesure introduit un parallélisme entre les bénéficiaires de protection internationale et les Luxembourgeois et citoyens de l'Union

européenne ayant travaillé au Luxembourg pendant cinq ans qui, selon la loi précitée, peuvent aussi bénéficier d'une telle adresse de référence dans les mêmes conditions.

\*

### III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 7 février 2017, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu de la nécessité d'introduire les modifications proposées, en ce sens que, du moment qu'un bénéficiaire d'une protection internationale a sa résidence habituelle dans une certaine commune, y compris par assignation de cette adresse par l'autorité compétente, il devra y être inscrit sur le registre principal avec ladite adresse réelle, à l'instar des ressortissants de pays tiers „disposant d'un titre de séjour valable“ visés au point c) de l'article 24 de la loi précitée du 19 juin 2013.

Si l'inscription d'un bénéficiaire de protection internationale au registre d'attente, au cas où il ne peut pas être inscrit au registre principal, entraîne pour lui une impossibilité „de profiter des mécanismes relatifs à l'adresse de référence si [son] adresse habituelle ne se prête pas à une inscription au registre principal“, le Conseil d'Etat considère que la solution de ces difficultés ne peut pas consister dans une modification de la loi du 19 juin 2013, qui met en place un système cohérent assurant l'inscription de chaque habitant d'une commune dans l'un de deux registres qu'elle a prévus, mais bien dans la modification des dispositions législatives spéciales qui lient certains avantages à l'existence d'une inscription au registre principal, fût-elle à une adresse de référence, ou bien prévoient que ces avantages ne peuvent être accordés à une personne inscrite seulement au registre d'attente.

Le Conseil d'Etat suggère, partant, de faire abstraction de la modification projetée et de procéder plutôt par la voie proposée à l'alinéa ci-dessus.

\*

### IV. AVIS DU SYVICOL

Dans son avis du 13 février 2017, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises estime que „l'affirmation de l'exposé des motifs selon laquelle la mesure projetée „introduit un parallélisme entre les bénéficiaires de protection internationale et les Luxembourgeois et citoyens de l'Union européenne ayant travaillé au Luxembourg pendant cinq ans qui selon la loi précitée peuvent aussi bénéficier d'une telle adresse de référence dans les mêmes conditions“ est donc, pour le moins, à nuancer“. Selon son interprétation, la modification projetée crée une inégalité au profit des bénéficiaires de protection internationale, en leur permettant l'inscription à une adresse de référence sous des conditions moins restrictives que celles qui s'appliquent au reste de la population.

Le SYVICOL craint que la nouvelle disposition puisse donner lieu à des abus et demande que toute inscription à une adresse de référence soit soumise à l'accord exprès de l'office social concerné. Ceci afin d'éviter que les bénéficiaires d'une protection internationale, contrairement aux autres résidents concernés, puissent s'installer de manière plus ou moins définitive dans des zones qui ne sont pas destinées à l'habitation, telles que les campings.

Si la réforme projetée n'avait pour objectif que de surmonter des obstacles administratifs qui se posent au niveau de la procédure de demande du Revenu minimum garanti, il serait, aux yeux du SYVICOL, préférable de procéder à une adaptation ponctuelle de la législation ou de la réglementation afférente.

Le SYVICOL insiste que la possibilité d'inscription à une adresse de référence reste un moyen de dernier ressort, à n'appliquer que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

\*

### V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

Un nombre croissant de bénéficiaires de protection internationale restent, après l'octroi du statut, dans les structures d'accueil pour les demandeurs de protection internationale, faute de trouver un logement. Or, une série de ces structures se trouvent à des endroits qui ne sont pas destinés à des fins

d'habitation suivant le plan d'aménagement général (PAG) des communes concernées. Les bénéficiaires de protection internationale ne peuvent cependant pas obtenir les prestations sociales auxquelles leur statut leur donne droit, tant qu'ils sont inscrits sur le registre d'attente de la commune. Pour cette raison, sur initiative du ministère de la Famille, du Fonds national de solidarité (FNS) et de l'Ombudsman, le projet de loi propose comme solution de permettre à ces personnes de solliciter une adresse de référence, comme peuvent le faire les personnes sans domicile fixe et les détenus dans les établissements pénitentiaires, conformément à l'article 25 de la loi précitée du 19 juin 2013.

La commission ne partage pas l'optique du Conseil d'Etat de modifier les „dispositions législatives spéciales qui lient certains avantages à l'existence d'une inscription au registre principal, fût-elle à une adresse de référence, ou bien prévoient que ces avantages ne peuvent être accordés à une personne inscrite seulement au registre d'attente“ pour la raison que ceci introduirait d'autres cas de rigueur et créerait des inégalités par rapport aux citoyens luxembourgeois et aux citoyens de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse avec une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg de cinq ans au moins. La seule possibilité pour faire bénéficier les concernés des prestations auxquelles ils ont droit est celle d'une modification de la loi précitée du 19 juin 2013.

Les Luxembourgeois bénéficient dès leur inscription sur le registre principal des droits qui en découlent. Les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants d'un des Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse peuvent demander à être inscrits sur le registre principal dès une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg de cinq ans au moins. Les bénéficiaires d'une protection internationale doivent demander à être inscrits sur le registre principal dès l'octroi du statut. Le projet de loi ne fait que donner à ces derniers la même possibilité de solliciter une adresse de référence, sous condition de l'accord écrit de l'OLAI ou de la personne morale concernée, qu'aux Luxembourgeois et étrangers visés par l'article 25 de la loi précitée du 19 juin 2013. La disposition nouvelle assimile les bénéficiaires d'une protection internationale à ces derniers. Le suivi est assuré par l'OLAI<sup>1</sup> ou l'office social compétent. Dès que les concernés quittent la structure d'accueil ou le logement leur désigné par l'OLAI, ils figurent sur le registre principal avec l'adresse réelle et sont soumis aux mêmes conditions que tous les citoyens. Ainsi, s'ils établissent leur résidence sur un terrain de camping, donc dans une zone non destinée à des fins d'habitation suivant le PAG, ils sont inscrits sur le registre d'attente jusqu'à remplir les conditions d'inscription sur le registre principal.

\*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures propose unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

\*

---

1 Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013**  
**relative à l'identification des personnes physiques**

**Article unique.** A l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, il est ajouté un paragraphe 3 libellé comme suit:

„(3) Les bénéficiaires d'une protection internationale en vertu des articles 46 ou 51 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire demandent à être inscrits sur le registre principal.

Si des dispositions légales ou réglementaires empêchent une inscription sur le registre principal, ils peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse locale ou nationale de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ou d'une personne morale oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dûment agréée conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Ils sont dans ces cas inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune et à condition de disposer d'un accord écrit de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ou de la personne morale.

A défaut d'indication d'une adresse visée à l'alinéa 2 par le demandeur à l'inscription sur le registre principal, l'adresse de l'office social territorialement compétent pour la commune tenant le registre principal sur lequel cette personne demande à être inscrite constitue l'adresse de référence.

Les personnes inscrites à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription.“

Luxembourg, le 28 mars 2017

*Le Rapporteur,*  
Yves CRUCHTEN

*Le Président,*  
Claude HAAGEN

7114

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 27/04/2017 16:15:55	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 4	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7114 Idén. des pers. physiques	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7114	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	48	0	0	48
Procuration:	9	0	0	9
Total:	57	0	0	57

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>déi gréng</b>					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui	(Mme Loschetter Viviane)	Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	

<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui	(M. Mosar Laurent)	M. Kaes Aly	Oui	(Mme Arendt Nancy)
M. Lies Marc	Oui		Mme Mergen Martine	Oui	(Mme Adehm Diane)
M. Meyers Paul-Henri	Oui	(M. Spautz Marc)	Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	

<b>LSAP</b>					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	(M. Negri Roger)
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui	(Mme Hemmen Cécile)	M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

<b>DP</b>					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
Mme Brasseur Anne	Oui	(M. Bauler André)	M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	(M. Graas Gusty)
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui				

<b>ADR</b>					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

Le Président:

Le Secrétaire général:

# Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 27/04/2017 16:15:55	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 4	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7114 Iden. des pers. physiques	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7114	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	48	0	0	48
Procuration:	9	0	0	9
Total:	57	0	0	57

Nom du député      Vote      (Procuration)      Nom du député      Vote      (Procuration)

n'ont pas participé au vote:

**CSV**

M. Zeimet Laurent	
-------------------	--

**déi Lénk**

M. Baum Marc	M. Wagner David
--------------	-----------------

Le Président:



Le Secrétaire général:

7114/04

**N° 7114<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013  
relative à l'identification des personnes physiques**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ÉTAT**

(9.5.2017)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'État, du 28 avril 2017 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013  
relative à l'identification des personnes physiques**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 27 avril 2017 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 7 février 2017;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 9 mai 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

15



## Commission des Affaires intérieures

### Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2017

#### Ordre du jour :

1. 7114 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques  
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6861 Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours  
- Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt  
  
- Continuation des travaux

\*

Présents : M. Fränk Arndt, Mme Anne Brasseur (en rempl. de Mme Simone Beissel), M. Yves Cruchten, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Paul Schroeder, Directeur, Administration des Services de Secours (ASS) ;  
M. Alain Becker, Direction, Mme Patricia Vilar, Affaires juridiques, M. Daniel Schmitz, Plan national d'Organisation des Secours, Direction des Services de Secours ; M. Jean-Lou Hildgen, Direction des Affaires communales ; du Ministère de l'Intérieur

M. Gilles Feith, Directeur, Centre des technologies de l'information de l'État, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Emile Eicher

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

\*

## **1. Projet de loi 7114**

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité. La commission propose comme temps de parole le modèle de base.

## **2. Projet de loi 6861**

### Article 84 (article 88)

Sans observation.

### Article 85 (article 89)

Concernant la terminologie, il convient de parler du règlement intérieur au lieu du règlement interne. **(amendement)**

À l'alinéa 2, la seconde phrase est supprimée, tel que recommandé par le Conseil d'État qui signale non seulement le caractère superfétatoire, mais aussi l'utilisation d'un terme impropre (« déclinent »).

Le ministère propose en outre de remplacer le « directeur médical et de la formation de l'INFS » par le « directeur général ». **(amendement)**

### Article 86 (article 90)

Le Conseil d'État est suivi dans sa suggestion de remplacer le mot « délivrer » par le mot « dispenser », ce dernier étant le terme approprié en parlant de la formation.

### Article 87 (article 91)

Sans observation.

### Article 88 (article 92)

Tout comme à l'article 85, le règlement interne est remplacé par le règlement intérieur.

### Article 89 (article 93)

Les termes « *ad hoc* » que le Conseil d'État considère comme superfétatoires sont supprimés. Les mots « peut nommer » sont remplacés par les mots « nomme » pour tenir compte de la réflexion menée par le Conseil d'État.

Le ministère propose ici également de remplacer le « directeur médical et de la formation de l'INFS » par le « directeur général ».

Comme le libellé de l'alinéa 2 contient une contradiction, à savoir que la commission a comme mission aussi bien d'émettre un avis que de statuer sur les connaissances, aptitudes et compétences des pompiers, Monsieur le Ministre propose de supprimer les mots « de statuer ». **(amendement)**

Afin d'éviter toute confusion, la proposition du Conseil d'État de désigner la « commission de la reconnaissance et des diplômes et de la validation des acquis » simplement par les mots « la commission » n'est pas reprise.

#### Article 90 (article 94)

Cet article reprend l'article 7 de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours. Le Conseil d'État fait remarquer que le projet de loi ne reprend pas l'article 35 de la loi précitée, cet article sanctionnant au plan pénal l'inobservation des mesures prévues à l'article sous rubrique. En effet, « le projet de loi ne laisse subsister que la seule sanction financière du recouvrement forcé des frais occasionnés par les personnes n'ayant pas respecté les consignes données ».

Monsieur le Ministre propose en conséquence de reprendre également l'article 35 de la loi précitée du 12 juin 2004. **(amendement)**

#### Article 91 (article 95)

Le Conseil d'État est suivi notamment quant à la suppression de l'alinéa 1<sup>er</sup> et le libellé du début de l'alinéa 2, sauf à remplacer « des services de secours » par « du CGDIS ».

L'ajout proposé par le Conseil d'État pour le début de l'alinéa 3 trouve l'accord de la commission. Le Conseil d'État rappelle son raisonnement relatif à l'article 33 de la loi précitée du 12 juin 2004. Il « s'était déjà à l'époque prononcé contre l'inclusion de ce texte », mais n'avait été suivi que dans sa proposition alternative d'ajouter l'expression « en cas d'événements graves » en début de phrase. Cette expression fait défaut à l'article sous rubrique sans la moindre explication de la part des auteurs.

#### Articles 92 et 93 (articles 96 et 97)

Sans observation.

#### Article 94 (article 98)

Cet article a trait aux associations et organismes de secours ayant la sécurité civile dans leur objet social.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 dispose qu'un règlement grand-ducal « peut préciser les conditions suivant lesquelles ces associations et organismes de secours peuvent obtenir un agrément du ministre ».

Le Conseil d'État fait appel à un usage prudent du verbe « pouvoir » et propose un libellé qui en fait abstraction.

Le recours à ce verbe présente cependant toute son utilité dans la disposition sous rubrique. Monsieur le Ministre explique que toute association ou tout organisme qui satisfait aux conditions posées ne doit néanmoins pas obligatoirement obtenir l'agrément ministériel. En effet, le CGDIS doit pouvoir décider librement avec quelles associations et quels organismes il collabore.

Pour ce qui est du paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État « comprend que son inclusion vise non pas à créer la possibilité légale de mettre en place des équipes de pompiers et de sécurité dans le cadre d'entreprises publiques ou privées – une telle possibilité ne requérant

pas l'intervention de la loi alors qu'elle découle de la liberté d'entreprise, ou de l'organisation interne des entreprises publiques -, mais plutôt à introduire une base légale pour permettre un encadrement qualitatif de ces équipes de sécurité, dont le respect comporte pour les volontaires le droit de porter le titre de « pompier d'entreprise/d'usine » qui leur serait inaccessible autrement. Ce n'est donc que pour des raisons de rédaction que le Conseil d'État propose de libeller cet alinéa comme suit, en regroupant les deux phrases :

« Les entreprises et usines publiques et privées peuvent mettre en place des services d'incendie, dont les membres... ».

Toutes les propositions textuelles du Conseil d'État pour le paragraphe 2 sont adoptées avec une modification, de sorte que le paragraphe 2 se lira comme suit :

« (2) ~~Des services d'incendie d'Les entreprises et d'usines publiques et privées peuvent exister~~*mettre en place des services d'incendie, dont les.* ~~Leurs membres portent respectivement~~ la désignation de pompier d'entreprise, ~~respectivement et~~ de pompier d'usine s'ils remplissent les conditions ~~de formation définies à définir~~ dans un règlement grand-ducal.

Des entreprises publiques et privées peuvent ~~organiser~~*mettre en place* des équipes de sécurité d'incendie dont les membres remplissent les conditions ~~de formation définies à définir~~ dans un règlement grand-ducal. ».

Comme il ne s'agit pas seulement des conditions de formation à définir dans un règlement grand-ducal, les mots « de formation » sont supprimés.

#### Articles 95 à 97 (articles 99 à 101)

Selon le Conseil d'État, « ni la création d'associations d'amicales ni le soutien de celles-ci par le CGDIS ne nécessitent l'intervention du législateur, la première étant couverte par la liberté constitutionnelle d'association inscrite à l'article 26 de la Constitution, et le second par l'objet social du CGDIS, de telle sorte qu'à part l'effet d'annonce politique de l'importance d'un soutien public de la vie associative, le chapitre VIII est dépourvu de toute valeur normative et peut, par conséquent, être omis ».

Monsieur le Ministre insiste toutefois sur le maintien de ce chapitre pour reconnaître les associations au plan légal. Il existe aujourd'hui des associations sans but lucratif, mais aussi des associations de fait. La réforme vise une coopération plus étroite des corps de pompiers au plan régional, sans faire disparaître ces corps de volontaires qui ne remplissent pas seulement une mission dans le domaine des secours, mais aussi une mission culturelle. Leur disparition représenterait une perte considérable pour la vie associative et villageoise. Le projet de loi prévoit dès lors la possibilité de créer des amicales qui seront subventionnées par le CGDIS.

Monsieur le Directeur de l'ASS explique que le but poursuivi est la séparation du volet opérationnel qui est de la compétence du CGDIS, et du volet associatif, à l'instar du système français.

#### Article 98 (article 102)

Monsieur le Ministre ne partage pas la vue du Conseil d'État qui considère comme superfétatoire l'alinéa 3, en ce qui concerne le remboursement aux membres du Conseil supérieur de la sécurité civile de leurs frais de route et de séjour, à prévoir dans un règlement grand-ducal. Selon le Conseil d'État, cette matière se trouve « réglée de façon horizontale par le règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour

ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État ». Monsieur le Ministre rend attentif au fait que le Conseil supérieur peut compter parmi ses membres des personnes issues du secteur privé, auxquelles le règlement grand-ducal précité ne s'appliquerait pas.

Les auteurs du projet de loi proposent de créer aussi une commission consultative de prévention d'incendie, dont les membres seraient notamment des représentants de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI), de l'Inspection du Travail et des Mines (ITM), du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (sécurité dans la Fonction publique). La création d'une telle commission répondrait à une demande du Service incendie et ambulances de la Ville de Luxembourg et de la Fédération Nationale des Corps de Sapeurs-Pompiers du Grand-Duché de Luxembourg qui y seraient également représentés.

**(amendement)**

#### Article 99

Cet article prévoit pour les pompiers professionnels et volontaires une dérogation à certains articles du Code pénal relatifs aux atteintes portées par des fonctionnaires publics aux droits garantis par la Constitution, dans le but de les protéger « contre toute poursuite relative à une violation de domicile lorsque cette dernière est faite dans le cadre de leurs missions », aux termes du commentaire de l'article.

Pour le Conseil d'État, cet article constitue « une des dispositions les plus problématiques du projet, en ce qu'il autorise les pompiers volontaires et professionnels du CGDIS à pénétrer sur toutes les propriétés, y compris dans tout immeuble ou logement ». Cette possibilité est limitée « par le fait qu'elle ne peut s'exercer que sur ordre et dans le cadre d'une mission officielle ainsi qu'avec la finalité restreinte de la prise des mesures nécessaires pour protéger les personnes et les biens en danger ».

Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous rubrique pour être contraire à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 15 de la Constitution relatifs au principe de l'inviolabilité du domicile et propose de supprimer la disposition.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si la notion d'état de nécessité ne constitue pas un cadrage légal suffisant des cas où il peut être passé outre le droit à l'inviolabilité du domicile. De plus, l'article 70 du Code pénal exclut l'existence d'une infraction si « le fait était ordonné par la loi et commandé par l'autorité légitime », l'appréciation en étant « nécessairement le fait d'une autorité judiciaire ». Le Conseil d'État arrive à la conclusion qu'une intervention supplémentaire du législateur n'est pas nécessaire, de sorte que l'article est à supprimer.

Un député mentionne la loi allemande FSHG – Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetz qui contient néanmoins une telle disposition.

#### Article 100

Le Conseil d'État rappelle que les « modifications à plusieurs actes sont à reprendre suivant l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien ».

En ce qui concerne le paragraphe 1<sup>er</sup> qui modifie l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la rédaction proposée par le Conseil d'État est reprise. Celui-ci relève aussi que « le critère de la seule population en termes de résidents, personnes physiques, est, en tout état de cause, un critère insuffisant ».

Le paragraphe 2 apporte une modification à l'article 12, paragraphe 5 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Monsieur le Ministre explique la proposition de créer une nouvelle carrière en reprenant la carrière de l'expéditionnaire du secteur communal telle quelle, ce qui répond à une revendication de longue date des pompiers professionnels. La nouvelle carrière est plus favorable au grade de début de carrière de 3% quant à la durée de la vie active. Le commentaire de l'article précise qu'elle « s'inspire de la carrière existante au secteur communal pour les agents pompiers professionnels de la Ville de Luxembourg tout en l'adaptant aux exigences en matière de formation continue prévue par la présente loi ». L'introduction de cette carrière constitue avec la prime d'intégration un ensemble négocié avec les pompiers professionnels.

La commission discute ensuite de manière approfondie le volet des primes pour conclure que le système en vigueur dans la police pour les primes d'astreinte et de risque sera également appliqué aux pompiers.

Monsieur le Ministre rend encore attentif à la nécessité d'adapter l'intitulé du chapitre 9 du titre 2 de la loi communale comme suit : « Du service d'incendie et de sauvetage secours ».

La création de la nouvelle carrière, à savoir que les agents pompiers du cadre de base relèveront de la carrière C (catégorie de traitement C) au lieu de D, implique des modifications de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et de son annexe A. La prime d'astreinte sera inscrite dans la loi précitée, tandis que la prime de risque et la prime d'intégration sont à prévoir dans le présent projet de loi.

Les paragraphes 3 à 5 concernent la loi du 27 février 1986 concernant l'aide médicale urgente. S'agissant de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, le Conseil d'État attire l'attention sur un oubli, à savoir que le libellé suivant le projet de loi ne contient plus l'abréviation du « service d'urgence ».

Les paragraphes 6 et 7 ne donnent pas lieu à observation.

Au sujet du paragraphe 8, le Conseil d'État est d'avis qu'il est « à omettre au vu du principe que les références sont dynamiques ».

Monsieur le Directeur de l'ASS explique que le maintien de ce paragraphe se justifie néanmoins pour la raison suivante : le congé spécial dit « congé sapeur », introduit en 1994 par 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 et fixé à six jours par an, fut augmenté d'un jour par la loi précitée du 12 juin 2004. Celle-ci a par ailleurs abrogé la loi du 25 avril 1994.

L'article 4 de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail est une disposition dite suiveuse, libellée comme suit :

**« Art. 4.**

Sont modifiées de plein droit par l'effet de leur modification subséquente, les dispositions du présent Code qui citent en les reproduisant des articles ou parties d'articles des lois suivantes:

- a) la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes;
- b) la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation;
- c) la loi modifiée du 26 mars 1976 concernant l'éducation physique et le sport;
- d) la loi modifiée du 14 mars 1988 portant création d'un congé d'accueil pour les salariés du secteur privé;
- e) la loi modifiée du 25 avril 1994 instituant un congé spécial dans l'intérêt des volontaires assurant les services d'incendie, de secours et de sauvetage;
- f) la loi du 12 juillet 1994 portant institution d'un congé culturel;
- g) la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement;
- h) la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales. ».

Les dispositions modifiées concernées du Code du Travail sont écrites en italique.

Par erreur, l'article 4, e) a continué à faire référence à la loi précitée du 25 avril 1994 au lieu de le faire à la loi précitée du 12 juin 2004 qui a abrogé celle de 1994. De cette manière, le congé spécial en question était de six jours suivant le Code du Travail, mais de sept jours suivant la loi du 12 juin 2004. Cette erreur a été remarquée dans le contexte des travaux relatifs à la loi du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant modification 1. de la loi modifiée 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. L'erreur a partant été redressée par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2013, introduisant le congé-cadre, dont l'article 1<sup>er</sup> a la teneur suivante :

« **Art. 1<sup>er</sup>.**

A l'article 4 de la loi modifiée 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; » ».

En abrogeant par le présent projet de loi la loi précitée du 12 juin 2004 à son tour, le remplacement à l'article 4, e) de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail de la référence à la loi du 12 juin 2004 par la référence à la future loi sur le CGDIS s'impose pour assurer que les modifications futures à celle-ci se retrouveront également dans le Code du Travail.

Au paragraphe 9, la référence est à compléter comme suit, conformément à l'avis du Conseil d'État : « À l'article 12, paragraphe 2, *point 4*, alinéa 62 de la loi (...) ».

Pour ce qui est des paragraphes 10 à 19, le Conseil d'État s'y oppose formellement « en raison du principe de la séparation des pouvoirs, alors que l'article 36 de la Constitution réserve le pouvoir de prendre des règlements d'exécution au Grand-Duc ».

Le paragraphe 20 relatif aux incompatibilités de mandat insérées dans la loi communale précitée ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les incompatibilités sont organisées à l'instar de celles qui existent aujourd'hui pour les membres de l'ASS. Ainsi, le personnel professionnel du CGDIS ne peut être membre d'un conseil communal, contrairement aux volontaires.

Un député fait remarquer que les incompatibilités ne concernent aujourd'hui que l'exercice d'un mandat de membre du collège échevinal.

Un représentant ministériel indique que pour les chefs de zone, les chefs de centre et leurs adjoints respectifs, une formule a été retenue, suivant laquelle, par exemple, un chef de zone ne peut être membre d'un conseil communal d'une commune qui fait partie de sa zone de secours. De même, un chef de centre ne peut exercer un mandat communal dans une commune dans le groupement (subdivision de la zone de secours) auquel appartient son centre.

En invoquant la difficulté de recrutement de personnel pour le CGDIS, le même député ressentirait une incompatibilité avec le mandat de conseiller communal comme trop restrictive.

Un représentant du ministère réplique que le « simple » pompier peut faire partie du collège échevinal de sa commune, mais ne peut alors revêtir le rôle de commandant des opérations de secours. Il ne peut pas non plus exercer de fonction managériale, c'est-à-dire être chef de zone ou chef de centre, qu'il soit conseiller communal ou membre du collège échevinal dans une commune faisant partie de cette zone ou de ce groupement.

Les mêmes incompatibilités s'appliquent d'ailleurs aux membres de la police. Il appartient aussi au CGDIS de gérer les tâches, c'est-à-dire d'affecter ses fonctionnaires à des postes de façon à ce qu'ils ne soient pas frappés d'une incompatibilité.

Un député établit un parallèle entre le CGDIS et les syndicats intercommunaux, la pratique voulant en effet que les élus communaux embauchés par le syndicat cèdent leur mandat.

Monsieur le Ministre donne à considérer que la situation du CGDIS diffère cependant de celle des syndicats. En effet, le conseil communal prend des décisions qui concernent directement le syndicat intercommunal ; il vote notamment le budget communal qui inclut aussi celui du syndicat.

Monsieur le Ministre indique qu'à côté de l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession pour les actes passés au nom et en faveur du CGDIS, la future loi prévoira aussi que les dons en espèces reçus par lui soient conçus comme des dépenses spéciales (modifications à apporter par **amendement** à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu).

#### Article 101

Le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition transitoire qui prévoit la possibilité pour le CDGIS de recruter dans les trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la future loi des pompiers volontaires « pouvant se prévaloir d'une expérience étendue dans le domaine des secours ou disposant de qualifications particulières requises pour la mise en place du CGDIS ».

Au sujet de l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État soulève la question du bien-fondé de la période de trois ans et celle des « critères précis à utiliser pour déterminer qui pourrait profiter de cette disposition » et déduit que, faute de tels critères, « il s'agit d'un pouvoir arbitraire dans le chef du CGDIS, cela d'autant plus que le projet sous examen contient des dispositions spécifiques quant aux conditions de recrutement de ses agents professionnels. Au vu de ce risque d'arbitraire, contraire au principe de sécurité juridique », il exprime une opposition formelle.

L'alinéa 2 est superfétatoire, le Conseil d'État rappelant que le recrutement de pompiers volontaires issus du secteur public peut se faire par voie de changement d'administration. En outre, en conférant au conseil d'administration du CGDIS « la simple faculté de maintenir en faveur du pompier engagé sur sa [alinéa 2] base les avantages dont il bénéficie dans le cadre de son statut originaire, alors que la loi précitée du 25 mars 2015 [fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration] prévoit une obligation du maintien de ces avantages », le risque d'arbitraire est également donné pour cet alinéa, auquel le Conseil d'État s'oppose par conséquent formellement pour être contraire au principe de sécurité juridique.

De même, l'alinéa 3 est superfétatoire, puisque le projet de loi contient « à un autre endroit des dispositions spécifiques relatives aux recrutements à effectuer par le CGDIS et aux rémunérations à servir, sans que le texte sous examen apporte une plus-value ».

La suppression de l'article 101 proposée par le Conseil d'État ne pose pas problème à Monsieur le Ministre en raison du fait que le statut général de la Fonction publique réformé permet le changement d'administration pour les agents communaux vers l'établissement public et que l'article 2, 5. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État permet de recruter des spécialistes du secteur privé<sup>1</sup>.

#### Article 102

Comme le Conseil d'État préconise la suppression de l'article 54, la référence à celui-ci devrait être retirée au présent article.

S'agissant de l'article 54, le Conseil d'État considère comme superfétatoire « d'inclure dans un projet de loi spécifique des dispositions ayant trait aux conditions relatives au recrutement et aux examens des fonctionnaires, sauf si des conditions particulières sont nécessaires pour départager les candidats, ce qui ne découle en l'espèce ni du libellé de l'article sous examen, ni de l'exposé des motifs », en ajoutant qu'il en va de même pour les primes.

Monsieur le Ministre justifie le maintien de l'article 54, donc l'élaboration d'un règlement grand-ducal propre, par la particularité des conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des membres des cadres des pompiers professionnels du CGDIS. L'article 102 prévoit une dérogation à ces conditions en dissociant les grades de rémunération des grades militaires. Par exemple, le grade de capitaine peut ainsi être attribué à un fonctionnaire de la catégorie de traitement B.

La commission obtiendra communication d'un tableau renseignant les différents grades et dénominations.

#### Article 103

Cet article ne donne pas lieu à observation.

#### Article 104

---

<sup>1</sup> Loi modifiée du 16 avril 1979, article 2 : « 5. En cas de circonstances exceptionnelles dûment constatées par le Gouvernement en conseil, des agents pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins douze années et disposant de qualifications particulières requises pour un emploi déclaré vacant peuvent être admis au service de l'Etat sans examen-concours et par dérogation aux conditions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>, sous g).

Ces agents sont engagés sous le régime des employés de l'Etat à un poste d'une catégorie correspondant à leur degré d'études. Après une période d'une année, ils peuvent être nommés en qualité de fonctionnaire de l'Etat à l'un des échelons d'un des grades faisant partie d'une catégorie de fonctionnaire. La date de nomination détermine l'ancienneté de grade pour fixer l'échéance des avancements en grade ultérieurs ainsi que l'échéance des avancements en échelons. A cet effet, le fonctionnaire nommé à un grade déterminé est censé remplir les conditions d'ancienneté pour accéder à ce grade telles que prévues par la loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. »

Le Conseil d'État fait remarquer que la seconde phrase est incomplète, Monsieur le Ministre confirmant que les mots « sont fixées » manquent.

#### Article 105

Cet article a trait à l'intégration des pompiers professionnels de la Ville de Luxembourg dans le CGDIS. Si cette intégration était initialement censée se réaliser au 1<sup>er</sup> janvier 2021, une coopération renforcée avec la Ville de Luxembourg a abouti à un compromis. Au cas où l'intégration se ferait dès l'entrée en vigueur de la future loi, ce compromis consiste à garantir à la Ville de Luxembourg que pendant les premières cinq années, aucun membre de son Service incendie et ambulances repris par le CGDIS ne pourra être muté à un autre poste sans le consentement du représentant de la Ville de Luxembourg au conseil d'administration du CGDIS. En cas de consentement, l'agent devra être remplacé par un agent qui a au moins une qualification équivalente. De cette manière, la Ville de Luxembourg disposera sur son territoire du personnel suffisant et adéquat pour continuer à assurer le même service de secours de haute qualité qu'aujourd'hui.

Le Conseil d'État constate toutefois « que cette disposition instaure une inégalité devant la loi en défaveur du personnel issu des services de la Ville de Luxembourg, en ce que celui-ci se voit interdire toute mutation pendant une période de cinq ans, sauf exception prévue au projet, sans que les auteurs n'expliquent en quoi cette dérogation est justifiée au regard des critères établis par la Cour constitutionnelle ». En conséquence, il réserve sa position relativement au second vote constitutionnel dans l'attente de ces explications.

Monsieur le Ministre est d'avis que la sécurité de la Ville de Luxembourg et de tout le pays constitue un intérêt légitime qui doit primer sur le droit de mobilité individuel, même si ce droit est tout aussi fondé. L'orateur propose de fournir les explications demandées et de maintenir la disposition.

S'agissant des dispositions transitoires, des amendements sont nécessaires concernant le transfert des soldats volontaires détachés à l'ASS, du personnel de l'ASS et de celui de l'Administration de la navigation aérienne (ANA). Aussi convient-il d'assurer que les pompiers professionnels de la Ville de Luxembourg actuellement en service qui peuvent prendre leur retraite à l'âge de 55 ans continuent à bénéficier de ce droit. **(amendements)**

#### Article 106

La remarque du Conseil d'État relative à la référence à l'article 100 de la loi communale se rapporte au texte tel que déposé ; la correction a déjà été faite dans la version coordonnée de novembre 2016.

#### Article 107

Monsieur le Ministre propose pour l'entrée en vigueur de la future loi le 1<sup>er</sup> janvier 2018 à l'exception des dispositions relatives à la constitution du conseil d'administration du CGDIS, qui entreront en vigueur deux mois après la publication de la loi au Journal officiel. En raison des élections communales d'octobre 2017, ces dispositions ne sauraient être applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Dans le but de rendre le CGDIS opérationnel dès sa mise en place, le SYVICOL<sup>2</sup> a formulé la demande de proposer lui-même les huit premiers membres du conseil d'administration provenant du secteur communal, dont le mandat se terminera par la nomination des représentants communaux élus suivant la procédure prévue par la future loi. **(amendements)**

---

<sup>2</sup> Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Article 108

Cet article qui prévoit un intitulé abrégé de la future loi ne donne pas lieu à observation.

Luxembourg, le 28 juillet 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Claude Haagen

08



## **Commission des Affaires intérieures**

### **Procès-verbal de la réunion du 14 février 2017**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2017
2. 7114 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
3. 6861 Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours
  - Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt
  
  - Continuation des travaux

\*

Présents : M. Gérard Anzia (en rempl. de M. Roberto Traversini), M. Alex Bodry (en rempl. de M. Fränk Arndt), Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, Coordination générale, Direction des Affaires communales ; M. Gilles Feith, Directeur, Centre des technologies de l'information de l'État, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative ; M. Paul Schroeder, Directeur, Mme Bente Olinger, Administration des Services de Secours (ASS) ; M. Alain Becker, Direction, Mme Patricia Vilar, Affaires juridiques, Direction des Services de Secours ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

\*

## **1. Approbation d'un projet de procès-verbal**

Le projet de procès-verbal est unanimement approuvé.

## **2. Projet de loi 7114**

La commission désigne M. Yves Cruchten comme rapporteur du projet de loi.

Monsieur le Ministre expose la problématique qui a mené au projet de loi. Un nombre croissant de bénéficiaires de protection internationale continuent, après l'octroi du statut, à être logés dans les structures d'accueil pour les demandeurs de protection internationale, faute de trouver un logement. Or, une série de ces structures se trouvent à des endroits qui ne sont pas destinés à des fins d'habitation suivant le plan d'aménagement général (PAG) des communes concernées. Les bénéficiaires de protection internationale ne peuvent cependant pas obtenir les prestations sociales auxquelles leur statut leur donne droit, tant qu'ils sont inscrits sur le registre d'attente de la commune. Pour cette raison, sur initiative du ministère de la Famille, du Fonds national de solidarité (FNS) et de l'Ombudsman, le projet de loi propose comme solution de permettre à ces personnes de solliciter une adresse de référence, comme peuvent le faire les personnes sans domicile fixe et les détenus dans les établissements pénitentiaires, conformément à l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Dans son avis du 7 février 2017, le Conseil d'État rappelle que l'article 17 de cette loi prévoit que chaque commune tient un registre des personnes physiques, appelé « registre communal » et divisé en un registre principal et un registre d'attente. L'article 25 de cette loi indique les cas d'inscription au registre principal, tandis que l'article 27 énumère les cas de figure emportant inscription au registre d'attente.

Pour le Conseil d'État, le paragraphe 3 nouveau que le projet de loi propose d'ajouter à l'article 25 de la loi précitée « ne s'inscrit pas dans la logique suivie » par celle-ci, puisqu'elle ne prévoit que deux possibilités : soit l'inscription au registre principal (principe), soit l'inscription au registre d'attente (exception). Le Conseil d'État précise que le recours à l'adresse de référence n'est en outre prévu que dans le cadre de l'article 25. Il poursuit en soulignant qu'en cas d'inscription d'un bénéficiaire de protection internationale au registre d'attente, lequel a pour but « justement de recenser les personnes habitant sur le territoire d'une commune sans y avoir une résidence régulière », le concerné ne peut pas profiter d'une adresse de référence, puisque cette possibilité est « réservée aux personnes inscrites au registre principal et remplissant les conditions indiquées dans la loi ». Par ailleurs, « l'article 27 de la loi précitée du 19 juin 2013 vise déjà actuellement en ses points f) et g) des situations analogues à celle des bénéficiaires de protection internationale ».

Par conséquent, le Conseil d'État « s'interroge sur la nécessité des modifications proposées, en ce sens que, du moment qu'un bénéficiaire d'une protection internationale a sa résidence habituelle dans une certaine commune, y compris par assignation de cette adresse par l'autorité compétente, il devra y être inscrit sur le registre principal avec ladite adresse réelle, à l'instar des ressortissants de pays tiers « disposant d'un titre de séjour valable » visés au point c) de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 24 ». Il se réfère aussi à la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire qui « prévoit expressément, pour

les personnes qu'elle vise, l'obligation d'une déclaration d'arrivée auprès de la commune dans laquelle elles établissent leur résidence habituelle ».

Le fait que l'inscription au registre d'attente signifie que le concerné ne peut pas « profiter des mécanismes relatifs à l'adresse de référence » ne saurait, selon le Conseil d'État, être changé par « une modification de la loi du 19 juin 2013, qui met en place un système cohérent assurant l'inscription de chaque habitant d'une commune dans l'un de deux registres qu'elle a prévus ». La solution consiste « dans la modification des dispositions législatives spéciales qui lient certains avantages à l'existence d'une inscription au registre principal, fût-elle à une adresse de référence, ou bien prévoient que ces avantages ne peuvent être accordés à une personne inscrite seulement au registre d'attente ».

Monsieur le Ministre ne peut pas partager cette optique, puisque cette voie ouvrirait grande la porte à la fraude. La seule possibilité pour faire bénéficier les concernés des prestations auxquelles ils ont droit est celle d'une modification de la loi précitée du 19 juin 2013. La modification proposée « introduit un parallélisme entre les bénéficiaires de protection internationale et les Luxembourgeois et citoyens de l'Union européenne ayant travaillé au Luxembourg pendant cinq ans qui selon la loi précitée peuvent aussi bénéficier d'une telle adresse de référence dans les mêmes conditions ».

Le SYVICOL<sup>1</sup> a évidemment conscience de la nécessité d'agir. Toutefois, il se demande si la disposition qu'il est prévu d'introduire ne crée pas de nouvelle injustice. Alors que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 25 à modifier de la loi précitée du 19 juin 2013 permet l'inscription à une adresse de référence uniquement de citoyens « qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle », le paragraphe 3 nouveau dispose que « si les dispositions légales ou réglementaires empêchaient une inscription sur le registre principal, ils [les bénéficiaires de protection internationale] peuvent bénéficier d'une adresse de référence ». Les personnes visées par le paragraphe 1<sup>er</sup> ne peuvent par contre « pas contourner l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a) simplement en demandant d'être inscrites à une adresse de référence ». En vertu de la lettre a), sont inscrites sur le registre d'attente « les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal, mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ».

Pour le SYVICOL, l'affirmation de l'exposé des motifs du projet de loi, « selon laquelle la mesure projetée « introduit un parallélisme entre les bénéficiaires de protection internationale et les Luxembourgeois et citoyens de l'Union européenne ayant travaillé au Luxembourg pendant cinq ans qui selon la loi précitée peuvent aussi bénéficier d'une telle adresse de référence dans les mêmes conditions » est donc, pour le moins, à nuancer ». Le SYVICOL donne à considérer que « la modification projetée crée une inégalité au profit des bénéficiaires de protection internationale, en leur permettant l'inscription à une adresse de référence sous des conditions moins restrictives que celles qui s'appliquent au reste de la population ». Un bénéficiaire de protection internationale qui choisit d'établir sa résidence dans une zone du PAG où cela est interdit, par exemple dans un chalet sur un terrain de camping, « aurait donc droit à une adresse de référence, alors que tout autre individu dans la même situation serait inscrit au registre d'attente, avec les désavantages qui en découleraient pour lui ».

Le SYVICOL considère dès lors comme préférable de modifier ponctuellement la législation ou la réglementation sociale « si la réforme projetée n'avait pour objectif que de surmonter des obstacles administratifs qui se posent au niveau de la procédure de demande du

---

<sup>1</sup> Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Revenu minimum garanti », « d'autant plus que les bénéficiaires de protection internationale sont identifiables comme tels dans le Registre national des personnes physiques ». Par contre, si la réforme poursuit d'autres objectifs, le SYVICOL estime que le régime dérogatoire prévu pour les bénéficiaires de protection internationale ne devrait s'appliquer qu'à ceux qui sont logés dans une structure d'accueil. Dès qu'ils quittent celle-ci, ils devraient être considérés « comme des citoyens ordinaires et l'attribution d'une adresse de référence à leur profit devrait être soumise aux conditions de l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Un représentant ministériel déclare que la modification proposée ne met pas en place un traitement nouveau. Les Luxembourgeois et les étrangers visés par l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup> peuvent aujourd'hui demander d'être inscrits à une adresse de référence. La disposition nouvelle assimilera les bénéficiaires d'une protection internationale. Le suivi est assuré par l'OLAI<sup>2</sup> ou l'office social compétent. Dès que les concernés quittent la structure d'accueil, ils figurent sur le registre principal avec l'adresse réelle.

Monsieur le Ministre précise que, dès que les bénéficiaires d'une protection internationale quittent la structure d'accueil, ils sont soumis aux mêmes conditions que tous les citoyens. Ainsi, s'ils établissent leur résidence sur un terrain de camping, donc dans une zone non destinée à des fins d'habitation suivant le PAG, ils sont inscrits sur le registre d'attente jusqu'à remplir les conditions d'inscription sur le registre principal.

En réponse à une question relative à la condition de résidence de cinq ans, Monsieur le Ministre confirme une différence qui existe depuis toujours et à laquelle le présent projet de loi ne touche pas. Les Luxembourgeois bénéficient dès leur inscription sur le registre principal des droits qui en découlent. Les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants d'un des États parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse peuvent demander à être inscrits sur le registre principal dès une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg de cinq ans au moins. Les bénéficiaires d'une protection internationale doivent demander à être inscrits sur le registre principal dès l'octroi du statut. Le projet de loi ne fait que donner à ces derniers la même possibilité de solliciter une adresse de référence, sous condition de l'accord écrit de l'OLAI ou de la personne morale concernée, qu'aux Luxembourgeois et étrangers visés par l'article 25 de la loi précitée du 19 juin 2013.

Dans son avis du 7 février 2017, le Conseil d'État considère comme superfétatoire les termes « dûment agréée » utilisés dans le contexte de l'indication comme adresse de référence celle d'une personne morale œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, « dûment agréée conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ». La commission décide néanmoins le maintien de ces termes.

Les observations d'ordre légistique du Conseil d'État sont reprises.

### **3. Projet de loi 6861**

#### **Articles 6 et 7**

Au cours de la réunion précédente, il a été retenu que des précisions seront apportées au texte concernant le transfert d'immeubles en pleine propriété au CGDIS<sup>3</sup>. Monsieur le Ministre indique qu'il s'agit d'une quinzaine de bâtiments.

---

<sup>2</sup> Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

<sup>3</sup> Corps grand-ducal d'incendie et de secours

Quant à la mise à disposition de terrains au CGDIS, l'idée du bail emphytéotique est proposée.

S'agissant de l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard de l'établissement d'une grille de critères par le CGDIS pour déterminer le « montant maximal relatif au paiement en liquide ou à la mise à disposition », Monsieur le Ministre rappelle sa proposition de prévoir un règlement grand-ducal qui reprend la planification-modèle élaborée pour déterminer les besoins en immeubles des centres d'incendie et de secours des catégories I et II, donc pour aider les communes qui sont en train de planifier un nouveau centre.

Le transfert de propriété et la mise à disposition feront l'objet d'une convention avec le CGDIS, par analogie à celle concernant les biens meubles.

Il a encore été retenu que les biens meubles appartenant à l'État et aux communes qui sont nécessaires au fonctionnement du CGDIS seront mis à disposition de celui-ci à titre gratuit pendant une phase de deux ans. L'inventaire de tous les biens meubles qui seront transférés à l'établissement pourra être fait pendant ou même avant cette phase. Les coûts de fonctionnement du matériel mis à disposition engendrés pendant cette phase seront remboursés aux communes concernées.

L'alinéa 3 de l'article 6 est maintenu. En vertu de cette disposition, les biens transférés au CGDIS doivent, sauf accord exprès de la commune concernée, « rester affectés pour leur durée de vie à un centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune qui a transféré le bien meuble au CGDIS ».

Le dernier alinéa de l'article 6, disposant que le CGDIS succède à l'État et aux communes dans leurs droits et obligations à partir de l'entrée en vigueur des conventions, reste inchangé.

Un membre de la commission souhaitant obtenir des précisions, Monsieur le Ministre indique que tous les biens actuels seront mis à disposition du CGDIS. Celui-ci décidera par la suite avec le propriétaire, à savoir l'État, la commune ou la personne publique ou privée, quels biens feront l'objet d'un transfert en pleine propriété. Les biens qui ne seront pas transférés seront enlevés du matériel du CGDIS et ne pourront donc plus être utilisés pour les missions de sécurité civile. L'orateur estime utile d'inscrire cette précision dans le texte de loi.

À une question concernant les constructions nouvelles, Monsieur le Directeur de l'ASS revient à ses explications données au cours de la réunion précédente. Les besoins seront déterminés sur base de la planification-modèle ; concrètement, le CGDIS ne reprendra que les emplacements nécessaires pour les véhicules repris.

### Article 8

En vertu de cet article, la mise à disposition des biens immeubles se fait moyennant une indemnité forfaitaire de 250 € par mois et par commune versée à partir de l'entrée en vigueur de la loi et jusqu'à la conclusion des conventions prévues à l'article précédent.

Le Conseil d'État rend de nouveau attentif que, contrairement à l'article 7, l'article 8 ne vise que les immeubles nécessaires au fonctionnement du CGDIS.

Il s'oppose formellement au texte pour non-conformité à l'article 16 de la Constitution. En effet, l'article 8 « enlève aux propriétaires des immeubles concernés le droit d'en disposer à leur gré, tant pour ce qui est de leur utilisation que de leur destination, en ce que, dans l'attente de la conclusion d'une convention, le CGDIS pourra en jouir moyennant le paiement de l'avance forfaitaire mensuelle ». En cas de retard, voire d'absence de conclusion des

conventions, le CGDIS pourrait ainsi « se créer un avantage considérable au détriment, notamment, des communes ». Le Conseil d'État demande dès lors une limitation dans le temps de la conclusion des conventions. En ce qui concerne son constat que l'avance forfaitaire de 250 € « pour tout immeuble quelle que soit sa valeur » ne satisfait pas à l'exigence d'une « juste » indemnité au sens de l'article 16 de la Constitution, Monsieur le Ministre revient à son explication donnée au cours de la dernière réunion, à savoir que la différence entre 250 € et le montant déterminé suivant les critères retenus sera remboursée à partir de l'utilisation de l'immeuble par le CGDIS.

Le libellé de l'article tient compte de la demande du SYVICOL « que l'indemnité forfaitaire soit considérée comme une avance sur le loyer, et que le solde entre le montant réellement dû et le total des avances payées soit versé à la commune concernée au moment de la conclusion de la convention ».

#### Article 9

Le Conseil d'État fait observer que l'article serait plus clair avec la précision reprise à son commentaire que la compétence du CGDIS pour acquérir ou louer le matériel de secours, de même que pour le gérer et l'entretenir, « est liée à l'entrée en vigueur des conventions visées aux articles 6 et 7 ». Comme l'article 6, alinéa 5 règle cependant lui-même la gestion et l'entretien du matériel repris en vertu du même article, l'article 9 est superfétatoire.

Une opposition formelle est en outre exprimée contre l'article qui prive les communes de se doter des moyens nécessaires pour remplir leurs obligations en vertu de la loi des 16 – 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. En effet, l'article 9 a une incidence « au regard de l'autonomie communale au sens de l'article 107 de la Constitution, qui érige les communes en collectivités autonomes, gérant notamment leurs intérêts propres hors de toute intervention notamment de l'État ». L'article « vise à interdire aux communes de faire à l'avenir l'acquisition de matériel pouvant servir à prester des secours analogues à ceux prestés par les services soumis au CGDIS, tandis que les usines et entreprises peuvent expressément en disposer » suivant l'article 90 initial, paragraphe 2.

La commission partage les réflexions du Conseil d'État et supprime l'article 9.

#### Article 10

Cet article est consacré à la gestion du CGDIS par un conseil d'administration, dont il détermine la composition, les attributions et le fonctionnement.

Le conseil d'administration se composera de huit représentants du secteur communal, deux par zone de secours, et de huit représentants de l'État.

Pour le Conseil d'État, le nombre élevé d'administrateurs « risque de poser problème en cas de réunions à fixer en urgence, spécialement visées à l'article 13, alinéa 3 ». En outre, la loi deviendrait inapplicable en cas de disparition du SYVICOL qui désigne les représentants du secteur communal.

La coïncidence du mandat du conseil d'administration du CGDIS avec celui des conseils communaux amène le Conseil d'État à donner à considérer que « tous les conseils communaux n'entrent ni ne sortent de fonction à la même date et les mandats de tous les conseils communaux ne correspondent pas nécessairement à la durée précise de six ans », constat que fait également le SYVICOL dans son avis du 18 janvier 2016. Par conséquent, l'alinéa 2 est inapplicable en raison de son incohérence avec l'article 5bis de la loi

communale modifiée du 13 décembre 1988<sup>4</sup> et le Conseil d'État s'y oppose formellement en raison de l'atteinte au principe de sécurité juridique. Il en va de même pour l'alinéa 4.

Une autre opposition formelle est due à l'incohérence entre les alinéas 3 et 5 qui « visent tous deux la durée du mandat des premiers administrateurs du CGDIS et partant la même situation », sans toutefois avoir la même teneur.

Au sujet de l'alinéa 8 instaurant au profit du Gouvernement un droit de révocation des membres du conseil d'administration, le Conseil d'État suggère d'utiliser pour les membres du secteur communal le terme « proposés » au lieu de celui de « désignés » pour indiquer « clairement que le ministre garde le choix de ne pas nommer la personne proposée s'il dispose de motifs de refus légalement admissibles ». En effet, la nomination par le Gouvernement n'a lieu qu'après la désignation par le SYVICOL, suivant le texte, « de telle sorte que l'on pourrait admettre une compétence liée imposée au Gouvernement pour ce qui est de la nomination de ces représentants ». Il en va de même du pouvoir de révocation qui risque d'être limité par la « désignation » des administrateurs concernés.

Le Conseil d'État voit dans le pouvoir de révocation aussi « une possibilité de révocation discrétionnaire en faveur du Gouvernement par rapport aux représentants du secteur communal » et suggère de prévoir « que la révocation ne peut avoir lieu que sur avis du conseil d'administration du CGDIS », à l'instar de la procédure applicable dans d'autres établissements publics.

Dans son avis du 18 janvier 2016, le SYVICOL souligne que les communes en tant que telles ne sont pas membres du CGDIS et ne sont donc représentées que de façon indirecte au sein de son conseil d'administration. Celui-ci dispose toutefois de pouvoirs, notamment financiers, étendus « dans la mesure où il statue sur le montant des contributions financières de l'État et des communes ». De cette façon, il a un accès direct aux recettes non affectées des communes, puisque « ces contributions sont automatiquement déduites de la dotation annuelle allouée aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (article 96(1)) » - « autrement dit : il peut puiser de manière quasi illimitée dans les caisses des communes pour financer les services de secours, sauf opposition du ministre. S'y ajoute que le conseil d'administration et les délégués communaux en particulier, ne sont ni obligés de rendre de comptes aux communes ou au SYVICOL, ni ne peuvent être révoqués par eux. »

Le SYVICOL pose la question de la compatibilité du mécanisme de gouvernance avec le principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107 de la Constitution, suivant lequel « les décisions affectant le patrimoine et les intérêts des communes sont réservés aux organes démocratiquement élus ou bien alors aux organes décisionnels des syndicats de communes, établissements publics communaux auxquels les communes ont délibérément fait le choix d'adhérer afin d'exécuter une de leurs compétences ensemble avec d'autres communes ». Le conseil d'administration du CGDIS n'a pas cette légitimité démocratique. Le SYVICOL donne à considérer que les conseils, commissions et groupes de travail mis en place par l'État, au sein desquels le SYVICOL délègue des représentants des communes, sont des organes consultatifs, « dont l'objectif est de permettre à l'État de connaître le point de vue du secteur communal dans le cadre de l'élaboration de ses politiques. Ces organes ne prennent pas des décisions lourdes de conséquences comme ce sera le cas pour le conseil d'administration du CGDIS. »

---

<sup>4</sup> « **Art. 5bis.** Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune, le tout dans la forme et de la manière déterminées par la loi électorale.

Le conseil communal est installé et entre en fonctions dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées.

Les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. Elles ne peuvent en aucun cas se prolonger au-delà du 31 décembre suivant les élections communales ordinaires par lesquelles il est procédé au renouvellement intégral de tous les conseils communaux.»

Par conséquent, le SYVICOL plaide pour une procédure d'élection des membres du conseil d'administration par les communes, ce qui permet de maintenir un lien beaucoup plus étroit entre celles-ci et leurs représentants. Les communes disposeraient aussi d'un droit de révocation.

Monsieur le Ministre explique que le nombre d'administrateurs est fixé à seize pour que chaque zone de secours ait deux représentants du secteur communal, les représentants étatiques étant alors également au nombre de huit en raison de la composition paritaire du conseil d'administration.

Au cours d'une entrevue récente de Monsieur le Ministre avec le SYVICOL, celui-ci a exprimé le souhait de ne pas participer à la procédure pour la détermination des membres du conseil d'administration, mais de prévoir la même procédure que celle qui sera appliquée pour la détermination des représentants des communes dans les syndicats communaux (tel le SYVICOL), en veillant à avoir deux membres de chaque zone de secours, dont l'un au moins, en ce qui concerne la zone Centre, est un délégué de la Ville de Luxembourg.

Les auteurs du texte saluent cette idée et proposent dès lors d'amender le texte dans ce sens, de sorte à obtenir un parallélisme des modes de détermination des représentants communaux dans le conseil d'administration du CGDIS et dans les syndicats de communes. Une définition de la notion de « zone de secours » est également à introduire dans le texte, demande formulée par le Conseil d'État, tout en créant la base légale pour la détermination de la composition des zones par règlement grand-ducal, ceci pour disposer d'une flexibilité suffisante en cas de modifications nécessaires, comme suite à des fusions de communes. Les candidats pour le conseil d'administration devront être proposés par les communes au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions au plus tard trois mois écoulés de l'année suivant celle des élections des conseils communaux.

#### Article 11

Cet article règle la présidence du conseil d'administration du CGDIS.

Le Conseil d'État estime nécessaire de compléter le texte pour prévoir le cas d'empêchement simultané du président et du vice-président, « par exemple en prenant comme critère l'ancienneté des administrateurs présents à la réunion en question ».

La commission partage les réflexions de Monsieur le Ministre qui ne voit pas l'utilité d'établir en fait un tableau de préséance pour régler ce cas, aucun texte de loi ne contenant une telle disposition. Ce point fera plutôt l'objet d'un règlement intérieur.

Un député souhaiterait connaître la raison pour laquelle le ministre donne son avis sur la désignation également de l'administrateur issu du secteur communal qui assume la fonction de président ou de vice-président. Aux termes de l'alinéa 3 : « L'administrateur assumant la fonction de président ou de vice-président est désigné sur avis du ministre. ». Se pose aussi la question de savoir s'il s'agit d'un avis simple ou d'un avis conforme.

Monsieur le Ministre justifie cette attribution par le fait que l'administrateur venant du secteur communal dispose, lorsqu'il est président du conseil d'administration du CGDIS, de compétences et exerce des activités dépassant le secteur communal, ces activités n'étant par ailleurs pas cofinancées par les communes. L'orateur cite comme exemple le secours international et insiste sur l'importance d'éviter que le gouvernement se voie imposer un président qui ne lui convient pas. Il faut qu'il s'agisse d'une personne de confiance du gouvernement. La désignation sur avis du ministre concerné existe en outre dans d'autres

domaines et est inscrite dans les lois correspondantes (cf. désignation du président du SEBES<sup>5</sup>).

Selon une députée, il convient d'écrire « sur proposition du ministre » au lieu de « sur avis du ministre » et de rassembler les alinéas 1 et 3 en un seul qui pourrait prendre le libellé suivant : « Parmi les administrateurs, le Gouvernement en conseil désigne, sur proposition du ministre, un président et un vice-président pour une durée de trois ans. ».

Un autre membre de la commission ne voit pas de plus-value dans l'avis du ministre, puisque le président et le vice-président sont désignés par le Gouvernement en conseil dont fait partie le ministre du ressort concerné.

Un député donne à considérer que le secteur communal, dont l'avis ou la proposition ne sont pas prévus, peut ainsi se voir imposer un président ou vice-président, administrateur de l'État, qui ne lui convient pas, alors que les administrateurs du secteur communal sont des élus des communes.

Monsieur le Ministre renvoie au poste de directeur de l'ASS. Cette administration est compétente pour les services de secours et d'incendie dans tout le pays ; son directeur est désigné par le Gouvernement sans demander l'avis des communes.

Plusieurs députés proposent de reprendre l'idée du SYVICOL qui, dans son avis du 18 janvier 2016, se prononce pour le choix du président, lorsqu'il provient du secteur communal, par les administrateurs issus du secteur communal, et de procéder de la même manière pour le vice-président.

Il est précisé qu'en cas de refus de la personne proposée, le Gouvernement ne peut pas désigner une autre personne, mais les administrateurs doivent faire une nouvelle proposition.

Un député exprime des doutes quant à cette manière de procéder qui risque d'aboutir néanmoins au candidat désiré par le gouvernement, mais non par les communes.

## Article 12

Cet article a pour objet de déterminer les personnes qui peuvent assister aux réunions du conseil d'administration du CGDIS, de même que la procédure de désignation des représentants du cadre des pompiers professionnels et du cadre du personnel administratif et technique.

Le Conseil d'État juge le texte trop sommaire et insuffisant « pour pouvoir servir de procédure de désignation » et recommande de remplacer le dernier alinéa « par la création d'une base légale suffisante pour la prise d'un règlement grand-ducal déterminant le mode de désignation desdits représentants ». Il considère le terme « membres » au début de cet alinéa en outre comme ambigu, puisqu'il peut faire croire que les délégués des cadres qu'il vise sont « des membres du conseil d'administration à part entière », alors que le but des auteurs « est celui d'assurer la représentation des intérêts du personnel fixe au sein du conseil d'administration et non celui de vouloir introduire une cogestion ». Le Conseil d'État propose par conséquent d'avoir recours à la dénomination « délégué ».

## Article 13

Ce texte est relatif au fonctionnement du conseil d'administration.

---

<sup>5</sup> Syndicat des eaux du barrage d'Esch-sur-Sûre

Le Conseil d'État demande de le compléter par une disposition soumettant ses membres « à une obligation de garder secrètes les informations qui leur sont communiquées dans le cadre de l'exercice de leur mission ainsi qu'à une obligation de délicatesse ». Il précise que « les mêmes obligations sont à imposer aux délégués et aux autres personnes qui assistent aux réunions du conseil d'administration ».

Un député souhaitant connaître la sanction du non-respect de l'obligation de délicatesse, Monsieur le Ministre n'est pas favorable à des sanctions pénales. Les sanctions seront plutôt politiques, comme il s'agit de représentants désignés politiquement.

L'obligation de délicatesse est interprétée comme l'obligation de ne pas divulguer les informations sur les interventions du CGDIS. Les représentants du secteur communal ont évidemment le droit de se prononcer publiquement du point de vue politique sur le fonctionnement du CGDIS.

L'article 10 prévoit que le Gouvernement en conseil peut révoquer à tout moment un ou plusieurs membres du conseil d'administration. Un député considère comme nécessaire de prévoir à cet endroit le non-respect de l'obligation de délicatesse comme cause de révocation.

Monsieur le Ministre renvoie au règlement grand-ducal modifié 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, dont l'article 26, dernier alinéa dispose qu'« Il est interdit aux sapeurs-pompiers de révéler les faits dont ils ont eu connaissance en raison de leurs fonctions et qui auraient un caractère confidentiel de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensés par décision expresse de l'autorité compétente, et ce, sans préjudice quant à l'application des dispositions de l'article 458 du Code pénal relatif au secret professionnel. ».<sup>6</sup>

Un député rappelle que le Conseil d'État voit dans le pouvoir de révocation aussi « une possibilité de révocation discrétionnaire en faveur du Gouvernement par rapport aux représentants du secteur communal » et suggère de prévoir « que la révocation ne peut avoir lieu que sur avis du conseil d'administration du CGDIS » (cf. sub article 10).

Monsieur le Ministre ne partageant pas la vue du Conseil d'État, un autre membre de la commission confirme que la décision de révocation prise par le Gouvernement en conseil doit toujours pouvoir être motivée par celui-ci. En outre, les tribunaux auront, en cas de contestation, à veiller au respect de la loi.

Un autre député plaide pour l'application du huis clos. De cette manière, l'obligation de délicatesse se trouve automatiquement respectée, puisque les modalités d'application du huis clos sont définies, de même que les sanctions en cas de non-respect.

Monsieur le Ministre se rallie à ces propos en soulignant que l'obligation de délicatesse inclut de se conformer au règlement interne, lequel détermine notamment les modalités d'application du huis clos. Une violation du règlement interne sur ce point signifie le non-respect de l'obligation de délicatesse.

---

<sup>6</sup> Cf. aussi loi du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours, article 26, paragraphe 2 – serment à prêter par les fonctionnaires : « (...) Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité et de garder le secret des faits qui sont venus à ma connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de mes fonctions. ».

Luxembourg, le 28 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Claude Haagen

7114



## **Loi du 8 juin 2017 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.**

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 27 avril 2017 et celle du Conseil d'Etat du 9 mai 2017 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

*Avons ordonné et ordonnons :*

### **Article unique.**

A l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, il est ajouté un paragraphe 3 libellé comme suit :

«

(3) Les bénéficiaires d'une protection internationale en vertu des articles 46 ou 51 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire demandent à être inscrits sur le registre principal.

Si des dispositions légales ou réglementaires empêchent une inscription sur le registre principal, ils peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse locale ou nationale de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ou d'une personne morale œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dûment agréée conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Ils sont dans ces cas inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune et à condition de disposer d'un accord écrit de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ou de la personne morale.

A défaut d'indication d'une adresse visée à l'alinéa 2 par le demandeur à l'inscription sur le registre principal, l'adresse de l'office social territorialement compétent pour la commune tenant le registre principal sur lequel cette personne demande à être inscrite constitue l'adresse de référence.

Les personnes inscrites à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription.

»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre de l'Intérieur,*  
**Dan Kersch**

Palais de Luxembourg, le 8 juin 2017.  
**Henri**

Doc. parl. 7114; sess. ord. 2016-2017.

