



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 7842

Proposition de loi portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours

Date de dépôt : 09-06-2021

Date de l'avis du Conseil d'État : 26-10-2021

Auteur(s) : Monsieur Michel Wolter, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
09-06-2021	Déposé	7842/00	<u>3</u>
05-08-2021	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.8.2021) 2) Prise de position du Gouvernement	7813/02, 7842/01	<u>8</u>
26-10-2021	Avis du Conseil d'État (26.10.2021)	7842/02	<u>15</u>
10-03-2022	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (21.2.2022)	7842/03	<u>18</u>
21-04-2022	Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes Procès verbal (10) de la reunion du 21 avril 2022	10	<u>21</u>
21-04-2022	Commission du Logement Procès verbal (11) de la reunion du 21 avril 2022	11	<u>35</u>

7842/00

N° 7842

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours

* * *

Dépôt: (Monsieur Michel Wolter, Député): 9.6.2021

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	3
3) Commentaire de l'article unique.....	3

*

EXPOSE DES MOTIFS

Depuis le début des discussions sur la création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, il a toujours été prétendu que le financement de celui-ci se ferait d'une manière équilibrée entre l'Etat et les communes.

Ainsi **l'article 28 de la loi budgétaire du 19 décembre 2014**, qui est le premier texte en la matière, se lit comme suit dans son paragraphe (1) :

(1) Il est institué un fonds spécial dénommé « Fonds pour la réforme des services de secours », placé sous l'autorité du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions et dont l'objet est de constituer une réserve en vue de la mise en place d'un service national d'incendie et de secours à gérer conjointement par l'Etat et les communes.

De même, **l'article 62 de la loi du 27 mars 2018** portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours se lit comme suit :

L'Etat et les communes prennent en charge ou se répartissent la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 et l'ensemble des recettes du CGDIS énumérées à l'article 60 hormis celles aux lettres c) et d), telles que ces dépenses et recettes sont arrêtées au budget.

La participation obligatoire de l'Etat et des communes est financée à cinquante pour cent par l'Etat et à cinquante pour cent par l'ensemble des communes du pays suivant les dispositions de l'article 100 de la loi communale du 13 décembre 1988.

En date du 28 avril 2021, le soussigné a déposé une proposition de loi no 7813 portant modification de l'article 62 de la loi, qui organise le financement annuel du CGDIS. Il s'est en effet avéré que par une interprétation qui ne correspond, à nos yeux, ni à l'esprit ni au texte de la loi, l'Etat se décharge d'une partie de son obligation de financement annuelle au détriment des communes.

Ayant creusé plus en avant la question du financement du CGDIS, il s'avère maintenant que l'Etat n'a pas payé non plus son « droit d'entrée ».

En effet, la clôture des comptes des exercices 2018 à 2020, disponibles seulement depuis peu sur le site internet du CGDIS, nous renseigne sur le fait que ce sont uniquement les communes qui ont

contribué par l'apport des montants accumulés entre 2015 et 2018 au fonds pour la réforme des services de secours. Les seules recettes dudit fonds ont été constitués en effet exclusivement par les produits de l'augmentation de la TVA non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017.

D'après le document reprenant la clôture des comptes du CGDIS au 31 décembre 2018, « *cette dotation initiale par le fonds a été portée aux capitaux propres, et n'a pas impacté le chiffre d'affaires, ceci pour Euro 12.500.000 comme fonds de roulement (dotation d'établissement) et pour Euro 106.741.000 pour constituer une réserve pour les investissements à prévoir dans le domaine de la reprise voire la construction des centres d'incendie et de secours principaux.* »

Les clôtures des comptes 2019 et 2020 ne renseignant pas sur une autre participation initiale, il s'en suit que le capital et les réserves sont constituées à ce jour exclusivement par une participation communale.

Il s'en suit que les apports et financements des différentes parties au CGDIS se lisent comme suit :

<i>Année</i>	<i>Nature</i>	<i>Part communale</i>	<i>Part étatique</i>
2015	FRSS	25.022.000.-	
2016	FRSS	36.875.000.-	
2017	FRSS	37.875.000.-	
2018	FRSS	20.163.000.-	
2018	TVA	20.185.000.-	
2018	Part.	10.522.112.-	10.522.112.-
2019	TVA	42.634.000.-	
2019	Part.	22.762.862.-	22.762.862.-
2020	TVA	45.184.000.-	
2021	Part.	23.001.750.-	23.001.750.-
Total		283.530.750.-	56.286.724.-
		83,44%	16,56%

FRSS = Fonds pour la réforme des services de secours

TVA = TVA non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes

Part. = répartition des frais annuels selon article 62 de la loi du 27 mars 2018

Le résultat est hallucinant. Au lieu d'une répartition des frais 50-50 des apports et participations annuelles, les communes ont jusqu'au 31 décembre 2020 supporté le financement du CGDIS à concurrence de 83,44% et l'Etat à concurrence de 16,56% uniquement.

Il importe de redresser cette situation. C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi a pour but de faire participer l'Etat à même concurrence que les communes à l'apport initial au CGDIS, c'est-à-dire 119.241.000.- Euro.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours est modifié comme suit :

Les avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours, créé par l'article 28 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015, sont versés au CGDIS lors de la constitution de celui-ci. **L'Etat verse au CGDIS un montant identique à celui des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours.**

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Il est proposé que l'Etat verse comme apport initial au CGDIS une somme identique à celle de l'apport des communes, c-à-d. 119.241.000.- Euro.

(signature)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7813/02, 7842/01

N° 7813²N° 7842¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018
portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps
grand-ducal d'incendie et de secours

PROPOSITION DE LOI

portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars
2018 portant organisation de la sécurité civile et création
d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.8.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(5.8.2021)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de l'Intérieur, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative aux deux propositions de loi sous rubrique.

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

*Pour le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Lex DELLES

Ministre

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition de loi n° 7813 a été déposée le 28 avril 2021 par l'honorable Député Michel Wolter et déclarée recevable par la Chambre des Députés le 29 avril 2021. L'objet de ladite proposition est de modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile qui a trait au financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS).

La proposition de loi n° 7842 a été déposée par le Député Michel Wolter et déclarée recevable par la Chambre des Députés le 9 juin 2021. Celle-ci complète la première proposition de loi et a comme objet de modifier l'article 125 de la loi précitée du 27 mars 2018.

De prime abord, il y a lieu de rappeler le fonctionnement du financement du CGDIS. Conformément à l'article 60 de la loi précitée du 27 mars 2018, le CGDIS dispose des **recettes** suivantes :

- a) le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 ;
- b) l'impôt spécial dans l'intérêt des services de secours instauré par la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, à charge de tout assureur qui commercialise une police d'assurance de responsabilité civile pour automobiliste ;
- c) la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire ;
- d) la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- e) d'autres participations financières de l'État ou des communes ;
- f) des recettes pour prestations et services fournis ;
- g) des donations et des legs ;
- h) des recettes de location et de mise à disposition d'installations et d'équipements ;
- i) des emprunts éventuels.

Quant aux **dépenses**, il y a lieu de distinguer celles qui sont entièrement à charge de l'État, à savoir celles qui sont nécessaires au fonctionnement du SAMU et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, celles engendrées par les missions humanitaires du CGDIS en dehors du territoire du Luxembourg et par l'assistance réciproque entre États (dont les recettes sont également au seul profit de l'État).

Ensuite, il y a les dépenses qui incombent à l'État et aux communes. Ces derniers se répartissent la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS, hormis celles à charge de l'État seul, et l'ensemble des recettes du CGDIS, sans prendre en compte la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire (art. 61, lettre c)) et la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (art. 61, lettre d)).

L'État et les communes financent alors le « delta » équitablement, chaque partie finance 50% du reste à charge.

Par ailleurs, afin que les dépenses du CGDIS ne pèsent pas sur les finances des communes de manière déséquilibrée, l'article 63 de la loi précitée du 27 mars 2018 instaure un frein financier, limitant ainsi les dépenses d'un exercice à l'autre. En effet, à partir de 2023, la progression positive des dépenses du CGDIS incombant à l'État et aux communes ne peuvent dépasser la progression positive des recettes perçues au profit du fonds de dotation globale des communes (FDGC), des participations directes au produit en impôt commercial communal (ICC) ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles du fonds pour l'emploi.

La proposition de loi précitée entend modifier l'article 62 de la loi précitée du 27 mars 2018 afin de ne pas considérer le produit annuel de l'augmentation de la TVA non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes en tant que recette initiale du CGDIS, mais plutôt en tant que participation de l'ensemble des communes aux dépenses du CGDIS, donc une contribution communale au delta à charge de l'État et des communes.

En procédant de la sorte, le delta restant à partager entre les parties constituantes du conseil d'administration du CGDIS serait augmenté.

Le Député défend sa proposition de loi en insinuant que l'interprétation et l'application de la loi faites par l'État ne correspondent « *ni au texte, ni à l'esprit de la loi* ». Il estime que le produit annuel de l'augmentation de la TVA devrait être pris en compte en tant que participation communale pour un régime financier plus équitable.

Plus encore, il est d'avis que l'article 61, lettre a), de la loi précitée du 27 mars 2018 est rédigé de manière à supposer que le législateur était « *parfaitement conscient que le produit de cette ligne devrait être comptabilisé au profit des communes lors des décomptes annuels* ».

Le Gouvernement ne peut être d'accord avec cette interprétation qui, d'une part, ne concorde en aucun point avec l'intention du législateur et, d'autre part, constitue un détournement du texte de loi, voté à l'unanimité par la Chambre des Députés¹, dont par le Député proposant.

1. Projet de loi n° 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015

Dans un premier temps, il convient de rappeler la base légale instituant au profit des communes la perception des 10% du produit de la TVA à 15% (avant l'augmentation) et de considérer les travaux parlementaires relatifs au projet de loi n° 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015.

Il s'agit de l'article 39 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988, qui constitue la base légale de l'affectation d'un montant de 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres au Fonds communal de dotation financière (aujourd'hui FDGC). Il convient de souligner que les communes en profitent toujours aujourd'hui et qu'aucun changement n'a eu lieu au profit de l'État ou du CGDIS. Les communes perçoivent au jour d'aujourd'hui 10% du produit de la TVA d'avant le 1^{er} janvier 2015, à savoir de 15%. Comme le mentionne le SYVICOL dans son avis rendu du 31 mai 2021² ce principe est resté intact.

Le projet de loi n° 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 est à l'origine de la hausse de la TVA de 15% à 17% (art. 6, paragraphe 2). Plus encore, il décide de l'affectation de cette augmentation. Il s'agit de l'article 26, paragraphe 4, qui précise que le calcul de la dotation communale tiendra compte des mesures de restructuration budgétaire décidées par le Gouvernement et plus précisément de la mesure n° 246. Celle-ci prévoit notamment la non prise en compte de l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2015 pour le calcul des dotations futures des communes et l'affectation d'une partie du produit de l'augmentation de la TVA au financement du CGDIS, à savoir 10%. S'y ajoute encore que le Gouvernement a pris soin de préciser que le produit de l'augmentation de la TVA sera réduit « *en proportion de la contribution de l'État et des communes* »³ en tenant compte des besoins financiers supplémentaires du CGDIS.

L'article 28 du même projet de loi a également institué le « Fonds pour la réforme des services de secours » qui a été alimenté par « *une dotation, dont le montant annuel est égal à la partie du produit de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 non prise en compte pour le calcul de la dotation annuelle du fonds communal de dotation financière* »⁴. La loi précitée du 27 mars 2018 fait également directement référence à son article 125 à l'article 28 susvisé légitimant ainsi son affectation et confirmant la volonté du Gouvernement afférente.

Quant à l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 2014⁵ aucune opposition formelle n'avait été émise au regard du principe de l'affectation du produit de l'augmentation du taux de la TVA au Fonds pour la réforme des services de secours, placé sous l'autorité du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions.

1 Bulletin de vote, Projet de loi n° 6861

2 Avis du Syvicol du 31 mai 2021

3 Projet de loi n° 6720 déposé, p. 84

4 Loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, p. 13

5 Avis du Conseil d'Etat du 18 novembre 2014, p. 19

Dès lors, le Gouvernement ne peut cautionner l'interprétation de Monsieur le Député, faite à l'exposé des motifs relatif à la proposition de loi n° 7842, selon laquelle l'alimentation du fonds pour la réforme des services de secours proviendrait uniquement de contributions communales considérant le fait, défendu dans la première proposition de loi, que l'augmentation de la TVA aurait dû revenir aux communes. Par conséquent, il estime que l'Etat n'aurait pas payé son « droit d'entrée » et devrait alors verser un « *montant identique à celui des avoirs du Fonds* ».

Bien que le projet de loi n° 6720 n'ait pas été voté par le parti politique CSV⁶, ce qui présuppose l'opposition de celui-ci aux propositions budgétaires, par analogie aux précédents projets de loi concernant le budget de l'État, dont l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA, aucune motion n'a été déposée quant à la mise en cause de ces dispositions.

En ayant procédé au vote du projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile, qui n'a fait que reprendre les dispositions prévues au projet de loi n° 6720, le parti politique visé a approuvé le régime de financement du CGDIS, dont l'affectation et la non prise en compte de l'augmentation de la TVA pour le calcul des dotations futures des communes.

2. Projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile

Il convient de faire un bref historique de l'évolution des services de secours au Luxembourg, qui a (enfin) abouti en 2018 à la création du Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

Lors de la création de l'Administration des services de secours (projet de loi n° 4536), réunissant alors les missions du service national de la protection civile et du service d'incendie et de sauvetage incombant aux communes luxembourgeoises, le Conseil d'État avait déploré le manque de courage du législateur qui s'est contenté de faire un inventaire de la situation des services de secours au lieu d'affronter les problèmes qui se posaient et d'y remédier.

Constatant l'évolution démographique et les besoins des services de secours, le collège d'experts consultants (CEC) a été chargé en 2010 d'analyser l'organisation des services de secours au Luxembourg. Sur base de ses conclusions, des groupes de travail ont été créés et le projet de loi n° 6861 a vu le jour en août 2015, aboutissant à la loi précitée du 27 mars 2018. Cette dernière innove en matière d'organisation opérationnelle et territoriale des services de secours et a unifié tous les domaines et acteurs concernés sous le toit d'une structure unique, à savoir le CGDIS, géré par un conseil d'administration représentant les intérêts de l'ensemble des communes et de l'État. Ceci a permis de mutualiser les coûts et recettes en ce domaine. Il convient de rappeler à cet égard que les coûts engendrés par les services d'incendie et de sauvetage communaux étaient entièrement à charge des communes. Il s'agit alors de coûts qui sont désormais répartis entre les parties prenantes du CGDIS, réduisant ainsi globalement les dépenses des communes y afférentes, à quelques exceptions près.

S'il est vrai que, conformément à l'article 39 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1988, un montant de 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres, est affecté au Fonds communal de dotation financière (aujourd'hui FDGC), il en a été décidé autrement pour le produit de l'augmentation de la TVA de 15% à 17%, comme relevé ci-avant au point 1. En effet, la loi précitée du 27 mars 2018 n'a fait que reproduire et respecter ce qui avait été décidé dans le cadre du budget de l'État pour l'exercice de 2015.

Si le produit de l'augmentation de la TVA constitue la principale recette du CGDIS, à savoir 36 %, le SYVICOL⁷ a toujours revendiqué dans ses avis au projet de loi n° 6861 qu'il s'agissait en soi d'une recette revenant intégralement aux communes, comme le défend également le Député dans sa proposition de loi. Plus encore, le SYVICOL a estimé que les recettes provenant de l'augmentation de la TVA, mis en réserve depuis 2015 jusqu'à la création effective du CGDIS, auraient pu couvrir les contributions communales au CGDIS jusqu'en 2021.

Le SYVICOL s'est encore prononcé récemment, et majoritairement (12 sur 15 adoptant l'avis), dans un avis du 31 mai 2021 en faveur de la proposition de loi et estime que le produit de la hausse de la TVA devrait être considérée comme un apport des communes. Or, 3 membres du comité s'abstiennent et considèrent à bon escient « *que la proposition de loi porte atteinte aux grands principes réglant le*

⁶ Bulletin de vote, Projet de loi n° 6720

⁷ Avis du SYVICOL du 18 janvier 2016

financement du CGDIS tels qu'ils ont été introduits par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Ils rappellent que cette dernière, adoptée unanimement par la Chambre des Députés, est le fruit d'un accord soutenu par tous les partis politiques et estiment qu'elle ne devrait pas être remise en question trois ans seulement après son entrée en vigueur ».

Le Gouvernement ne peut qu'acquiescer à cette observation. La volonté du législateur et du Gouvernement a été celle d'affecter le produit de l'augmentation de la TVA non aux communes, mais au CGDIS afin de faire preuve d'une certaine prévoyance dans le cadre du financement d'une réforme des services de secours coûteuse, mais bénéfique pour les communes et l'État. En effet, comme l'ancien ministre de l'Intérieur l'a énoncé lors de la réunion de la commission des Affaires intérieures du 7 octobre 2015, en l'absence d'un pareil mode de financement, « *certaines communes pourraient se retrouver en difficultés financières, puisqu'elles devraient trouver d'autres moyens pour apporter leur contribution* ».

Lors de la réunion de la commission des Affaires intérieures du 15 mars 2018, le ministre de l'Intérieur a encore rappelé l'objectif de l'augmentation du taux de la TVA qui n'était pas d'en transmettre le produit aux communes, mais d'assainir les finances de l'État en compensant les pertes de TVA provenant du secteur du commerce électronique. La question de savoir si ce montant devait être affecté au budget de l'État ou au financement du CGDIS s'est également posée, mais il a été décidé de contribuer au financement de la réforme afin de ne pas faire peser une charge trop importante sur les finances communales. Il convient de relever que ceci a permis au CGDIS de fonctionner dès le 1^{er} jour sur des bases financières solides sans grever le budget de l'État et des communes de manière disproportionnée à l'égard des coûts engagés au cours des années précédant sa création.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA aux recettes du CGDIS et le mode de financement prévu aux articles 62 et 125 de la loi précitée du 27 mars 2018 relèvent de la volonté pure et simple, d'une part, du Gouvernement et, d'autre part, du législateur.

Dès lors, le Gouvernement ne peut partager l'interprétation du Député Michel Wolter, selon lequel, « *les responsables étatiques* » feraient un calcul erroné.

Le Gouvernement assure que l'application des dispositions concernées est bel et bien conforme au texte et à l'esprit de la loi précitée du 27 mars 2018 et qu'aucune divergence d'interprétation n'existe à cet égard. En effet, la volonté législative est sans équivoque depuis le dépôt du projet de loi n° 6720 en 2015, qui a institué ce mode de financement. Les dispositions de la loi précitée du 27 mars 2018 ne font que confirmer ladite volonté en procédant à son exécution.

Pour conclure, le Gouvernement n'est pas en mesure de soutenir les propositions de loi n° 7813 et n° 7842 proposées par le Député Michel Wolter.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7842/02

N° 7842²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI**portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars
2018 portant organisation de la sécurité civile et création
d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(26.10.2021)

Par dépêche du 9 juin 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 9 juin 2021 par le député Michel Wolter, et déclarée recevable par la Chambre des députés le même jour.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'État note qu'une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise chaque fois que, ainsi que tel est le cas en l'espèce, la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

Par dépêche du 5 août 2021, la prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi vise à modifier l'article 125 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui a trait au versement au Corps grand-ducal d'incendie et de secours, ci-après « CGDIS », au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 mars 2018, des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours.

L'auteur de la proposition de loi sous revue propose de modifier cette disposition afin d'amener l'État à verser au CGDIS « un montant identique à celui des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours ». Il avance à l'appui de sa proposition qu'il découlerait des documents relatifs à la clôture des comptes des exercices 2018 à 2020 du CGDIS que ce seraient « uniquement les communes qui ont contribué par l'apport des montants accumulés entre 2015 et 2018 au fonds pour la réforme des services de secours », de telle sorte qu'en fin de compte, le financement du CGDIS pendant la période pré-visée aurait été supporté à raison de 83,44 pour cent par les communes et seulement à raison de 16,56 pour cent par l'État. Le montant que la proposition entend mettre à charge de l'État équivaldrait à la somme payée par les communes et le paiement proposé rétablirait l'équilibre entre les contributions respectives.

Le Conseil d'État a pris connaissance de la prise de position du Gouvernement. Le Gouvernement, tout en rappelant le fonctionnement du financement du CGDIS, marque son désaccord avec la modification proposée par la proposition de loi sous revue, sans toutefois répondre sur le fond au reproche formulé par l'auteur de cette proposition.

Le Conseil d'État estime qu'il appartiendra au législateur d'apprécier l'opportunité d'un financement additionnel du CGDIS à charge des deniers de l'État.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article que l'auteur de la proposition sous avis entend compléter figure parmi les dispositions transitoires de la loi précitée du 27 mars 2018. Le Conseil d'État donne à considérer que la disposition proposée par l'auteur n'a pas de caractère transitoire et ne devrait pas figurer parmi les dispositions transitoires. Étant donné que la disposition sous revue relève de la catégorie des lois d'autorisation, elle n'a pas non plus sa place dans le corps de la loi précitée du 27 mars 2018. Afin de respecter l'article 99 de la Constitution qui exige pour ce type d'autorisation le vote d'une loi spéciale, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de faire figurer la disposition proposée dans une telle loi.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Intitulé

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé de citation tel que publié officiellement en écrivant « loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ». Par ailleurs, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Ces observations valent également pour l'article unique.

Article unique

Il y a lieu d'insérer les termes « **Article unique.** » avant la phrase liminaire.

Il n'y pas lieu de remplacer l'article visé dans son intégralité.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Article unique.** L'article 125 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile est complété par la phrase suivante :

« L'État verse au CGDIS un montant identique à celui des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 26 octobre 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

7842/03

N° 7842³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours

* * *

**AVIS DU SYVICOL DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(21.2.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises prend position par rapport à la proposition de loi n°7842 portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS)¹, déposée par Monsieur le Député Michel Wolter le 9 juin 2021 et déclarée recevable par la Chambre des députés le même jour.

Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été consulté officiellement, alors que l'intérêt de la proposition de loi pour les communes n'est pas à démontrer.

Le présent avis est adopté avec 16 votes favorables et 2 abstentions. Comme lors de l'adoption de son avis du 31 mai 2021 relatif à la proposition de loi n°7813 du même auteur, à laquelle nous reviendrons, les membres qui ne partagent pas la position ci-dessous considèrent que la proposition de loi porte atteinte aux grands principes réglant le financement du CGDIS tels qu'ils ont été introduits par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Ils rappellent que cette dernière, adoptée unanimement par la Chambre des Députés, est le fruit d'un accord soutenu par tous les partis politiques et estiment qu'elle ne devrait pas être remise en question trois ans seulement après son entrée en vigueur.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

- Le SYVICOL soutient majoritairement la proposition de loi n°7842 qui prévoit que l'Etat verse au CGDIS un montant identique au total des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de ce dernier.

*

¹ Dans la suite, le SYVICOL utilisera l'intitulé de citation officiel, c'est à dire « loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ».

III. REMARQUES PAR RAPPORT A L'ARTICLE UNIQUE

L'auteur propose de modifier l'article 125 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Il s'agit d'une disposition transitoire selon laquelle le CGDIS bénéficie, au moment de sa constitution, de l'ensemble des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours créé par l'article 28 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015. Cette disposition serait complétée par une phrase selon laquelle l'État verse au CGDIS un montant identique à celui dont ce dernier fut crédité lors de sa création par la liquidation du fonds spécial susmentionné.

La proposition de loi commentée constitue le corollaire de celle n°7813 du même auteur, qui tend à modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile de sorte que les produits de l'augmentation de la TVA non pris en compte pour le calcul des dotations aux communes, attribués au CGDIS en tant que recettes propres, soient considérés comme des dotations communales. L'auteur constate en effet que les recettes de ce type ont constitué l'intégralité des avoirs du fonds susmentionné et en conclut que l'ensemble du capital de départ du CGDIS a été apporté par les communes.

Dans son avis du 31 mai 2021 sur la proposition de loi n°7813², le SYVICOL a rappelé que les communes ont en principe droit à 10 pour cent du produit de la TVA, y compris de la partie engendrée par la hausse de la taxe de 15 à 17 pour cent. Ceci résulte clairement de l'article 2 de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes qui énumère, parmi les sources dudit fonds « 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ». La déduction de la partie attribuée au CGDIS du produit de la TVA qui alimente le FDGC est opérée, par les lois budgétaires annuelles, moyennant le montant forfaitaire prévu au même article.

Le SYVICOL s'oppose donc fermement à l'analyse du gouvernement qui, dans sa prise de position relative aux propositions de loi n°7813 et n°7842³, présente la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 comme la base légale de l'affectation de 10 pour cent du produit de la TVA aux communes et fait valoir que, le taux de la TVA s'étant élevé à l'époque à 15 pour cent, la participation communale serait toujours à calculer sur base de ce taux, à l'exclusion du produit généré par la hausse ultérieure à 17 pour cent. A ses yeux, ce raisonnement n'est pas valable car il se base sur une loi ancienne sans considérer l'évolution postérieure de la législation.

Pour revenir à son avis relatif à la proposition de loi n°7813, le SYVICOL y a donc partagé l'avis de l'auteur que le produit résultant de la hausse de la TVA devrait être comptabilisé comme apport communal au CGDIS, plutôt que comme recette propre de ce dernier.

Dans la droite ligne de cette conclusion, il ne saurait contredire l'argumentation de la proposition de loi n°7842 selon laquelle les avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de celui-ci ont consisté dans leur entièreté de dotations communales et que ceci n'est pas conforme au principe d'un financement à parts égales par l'Etat et les communes énoncé à l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Le SYVICOL soutient dès lors la proposition de modification de l'article 125 de ladite loi en ce qu'elle prévoit que l'Etat verse au CGDIS un montant identique à celui des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de ce dernier.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 21 février 2022

² Document parlementaire 7813¹

³ Document parlementaire 7842¹

10



Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 21 avril 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

1. De 13:30 heures à 14:00 heures (réunion jointe volet « Affaires intérieures » avec la Commission du Logement)

Motion 1 du 24 février 2022 de Madame Nathalie Oberweis (Mise en place d'un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de la construction de logements)

2. De 14:00 heures à 15:30 heures (uniquement pour le volet « Affaires intérieures »)

Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 24 (réunion jointe) juin 2021, du 22 juillet 2021, des 19 et 25 (réunion jointe) novembre 2021, du 28 mars 2022 (réunion jointe) et du 4 avril 2022 (réunion jointe)

3. 7813 Proposition de loi portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Auteur: Monsieur Michel Wolter

- 7842 Proposition de loi portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Auteur: Monsieur Michel Wolter

- Présentation des propositions de loi
- Examen des prises de position du Gouvernement
- Examen des avis du Conseil d'État

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Max Hengel, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, M. Carlo Weber, M. Michel Wolter, membres de la

Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Serge Wilmes), Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, Mme Jessie Thill, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain; M. Claude Frantzen, du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, M. Nicolas Anen, du groupe parlementaire LSAP

M. Philippe Neven, Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Lydie Polfer, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

M. Henri Kox, Ministre du Logement

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

*

1. Motion 1 du 24 février 2022 de Madame Nathalie Oberweis au sujet de la mise en place d'un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de la construction de logements

M. le Président informe que la Commission du Logement s'était prononcée, lors de sa réunion du 10 mars 2022, en faveur du renvoi de la motion sous rubrique à la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes, en estimant que le sujet de la motion touche davantage les compétences communales que la politique nationale du logement. Il donne ensuite la parole à Mme Nathalie Oberweis pour présenter ladite motion.

Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) présente brièvement la motion qui invite le Gouvernement :

- à mettre en place un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de construction de logements auprès de différentes administrations étatiques et communales ; et
- à assurer un traitement adéquat des demandes d'autorisation par les administrations étatiques en renforçant, au besoin, leur effectif.

Dans le cadre de la crise du logement latente, la sensibilité politique déi Lénk juge que la lourdeur et la complexité des procédures administratives constituent un obstacle à la construction de logements. Ainsi, pour simplifier la vie aux demandeurs d'une autorisation de construire, la sensibilité politique déi Lénk plaide en faveur de la mise en place d'un guichet unique.

L'oratrice rappelle à cet égard qu'un guichet unique a récemment été mis en place pour mieux gérer l'arrivée des réfugiés fuyant la guerre en Ukraine, en constituant ainsi un point de contact central d'accompagnement administratif et de conseil pour ces personnes.

Dans le contexte du logement, l'objet principal d'un guichet unique serait, selon l'oratrice, de centraliser tous les services et acteurs compétents pour permettre aux demandeurs d'une autorisation de construire d'effectuer de manière rapide et efficace les diverses démarches administratives.

Mme la Ministre de l'Intérieur salue l'initiative de la sensibilité politique déi Lénk, tout en signalant qu'elle est d'avis que chaque proposition qui vise à simplifier les procédures administratives et à faciliter ainsi la construction de logements mérite d'être discutée.

Elle soulève que la simplification administrative dans le domaine de la construction de logements constitue un sujet important pour le ministère de l'Intérieur. Elle renvoie dans ce contexte au projet de loi n° 7139 qui a été déposé à la Chambre des Députés le 18 mai 2017 et qui prévoit d'introduire une procédure allégée de modification ponctuelle des plans d'aménagement général (PAG) et ce à l'instar de la procédure allégée introduite par la loi dite « Omnibus¹ » pour la modification ponctuelle des plans d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier ». Ledit projet de loi introduit par ailleurs un mécanisme de remembrement ministériel qui peut se comprendre comme le regroupement et la redistribution de terrains en vue de remodeler un parcellaire existant afin de le faire concorder avec les terrains à bâtir, tel que fixé dans un PAP.

En ce qui concerne l'idée de la mise en place d'un guichet unique, Mme la Ministre est d'avis que l'accueil des réfugiés et la crise du logement constituent deux problématiques distinctes qui sont difficilement comparables.

Elle rend attentif au fait que, dans la pratique, les projets de construction sont souvent très différents de sorte qu'il n'est pas toujours évident de savoir au préalable quelles autorisations sont nécessaires et quelles administrations sont compétentes pour les délivrer. À des fins d'illustration, l'oratrice explique que la restauration d'une ferme, qui est

¹ Loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification :

- a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire;
 - c) de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes;
 - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
 - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
 - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
 - g) de l'article 44*bis* du Code civil;
 - h) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux;
 - i) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
 - j) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national;
 - k) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- et abrogeant :
- a) l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets;
 - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

classée patrimoine culturel national nécessite d'autres autorisations qu'un projet de construction d'un grand immeuble résidentiel.

Au vu des nombreux acteurs (état, ministères, communes et différentes autres administrations publiques) qui peuvent potentiellement intervenir dans la procédure de demande d'une autorisation de construire, et au vu des nombreux cas de figure qui peuvent se présenter en termes de projets de construction, il a été jugé par le ministère de l'Intérieur que la mise en place d'un guichet unique, telle que proposée par la sensibilité politique déi Lénk, ne serait pas réalisable ou, au moins, associée à de trop grands efforts par rapport à la potentielle plus-value. De ce qui précède, l'oratrice est d'avis qu'on ne devrait pas créer un instrument administratif supplémentaire sans qu'une analyse détaillée ait été menée quant aux besoins précis et quant à la possibilité de simplifier davantage les différentes procédures, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

Néanmoins, elle souligne l'importance d'accompagner et d'encadrer les demandeurs d'autorisations de construire dans leurs diverses démarches administratives et fait remarquer que certaines initiatives ont déjà été mises en place dans ce sens, telles que la Cellule de facilitation urbanisme et environnement du ministère de la Digitalisation ou la plateforme de concertation PAP du ministère de l'Intérieur. Tandis que la Cellule de facilitation urbanisme et environnement propose un appui dans l'élaboration des projets de développement urbain et assure un rôle d'interface et de conseil entre les porteurs de projets et les services publics, la plateforme de concertation PAP a pour but de permettre aux communes ainsi qu'aux initiateurs de projets, de se faire conseiller en amont de l'élaboration d'un PAP avant que le dossier ne soit soumis officiellement à la procédure d'adoption.

À part cela, les particuliers ou professionnels qui désirent s'informer sur les régimes d'autorisation dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement peuvent recourir au Guide de l'urbanisme. Ce site web² met à disposition un accès simplifié à l'ensemble des aspects procéduraux en rapport avec l'aménagement communal, la permission de voirie, la protection de la nature, les réglementations liées à l'eau et à l'énergie, les établissements classés, l'air et le bruit ainsi que celles liées aux évaluations des incidences sur l'environnement.

Finalement, l'oratrice souhaite évoquer que le ministère de l'Intérieur poursuivra ses efforts en termes de digitalisation de ses processus internes et externes en vue de favoriser la transparence vis-à-vis des communes ainsi que des citoyens dans le contexte des différents projets de construction entamés. Or, la transformation digitale du ministère ne pourra pas se faire du jour au lendemain et nécessite l'appui du ministère de la Digitalisation.

Mme Nathalie Oberweis partage l'avis de Mme la Ministre que de nombreuses différences existent parmi les projets de construction et que celles-ci pourraient freiner l'idée de la mise en place d'un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de construction de logements. Elle se demande néanmoins s'il n'existe pas un socle commun, voire un certain nombre de démarches que tous les demandeurs d'autorisations de construire doivent réaliser, indépendamment du type de projet.

Selon l'oratrice, il conviendrait que le ministère de l'Intérieur s'inspire, dans le cadre de son analyse, de pays voisins, notamment de la Belgique, en ce qui concerne le fonctionnement d'un guichet unique dans le domaine du logement.

² <https://www.guide-urbanisme.lu/#/>

Mme la Ministre confirme que le ministère de l'Intérieur s'informerait, dans le cadre de ladite analyse, par rapport à l'offre existante à l'étranger en termes de services liés au logement et évaluera ensuite quels aspects peuvent éventuellement être intéressants pour le Luxembourg.

En réponse à la question de Mme Oberweis, elle indique que son ministère ne peut, à ce stade, identifier un tel socle commun, étant donné que les jurisprudences nationales prévoient une répartition stricte des compétences en termes de délivrance d'autorisations dans le domaine du logement. Or, selon l'oratrice, ceci devrait être confirmé par une analyse détaillée à conduire en collaboration notamment avec le ministère de la Digitalisation.

M. le Président juge que la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes est certainement d'accord sur le principe que la simplification administrative est très importante dans le cadre du suivi des dossiers en matière d'autorisation de construction de logements. Néanmoins, il ne faut pas négliger que les communes sont tenues de respecter les prescriptions des PAG en vigueur et que celles-ci peuvent varier d'une commune à l'autre. À cela s'ajoute que les différents types de projets de construction se distinguent et que les démarches administratives à réaliser sont susceptibles de changer en fonction du fait s'il s'agit d'un projet réalisé par une commune ou un maître d'ouvrage privé.

Des échanges précédents, l'orateur conclut que Mme la Ministre se dit en principe favorable pour reprendre l'idée exprimée dans la motion sous rubrique et de réaliser des analyses détaillées à ce sujet.

M. André Bauler (DP) se rallie aux remarques de M. le Président. Il juge intéressante la motion de délégué Lénk en faisant savoir qu'il constate que les citoyens qui envisagent de construire eux-mêmes et ceux qui souhaitent faire construire par le biais d'un constructeur, se voient confrontés à de plus en plus de difficultés administratives.

Au vu des nombreuses différences entre les PAG des 102 communes luxembourgeoises, l'orateur est d'avis qu'il faudrait procéder à moyen terme à une harmonisation de ceux-ci. Ceci serait également dans l'intérêt des constructeurs, étant donné que ces derniers devraient subir une charge de travail considérable pour se conformer pour chaque projet de construction aux prescriptions spécifiques du PAG de la commune respective. Il en découlerait que beaucoup de projets deviennent d'autant plus complexes, raison pour laquelle les travaux de construction se retarderaient systématiquement.

Une autre problématique constitueraient les délais en termes de délivrance des autorisations de construire. Bien qu'en considérant que, selon la commune, différents acteurs puissent intervenir dans la procédure de délivrance, à savoir le bourgmestre (qui accorde l'autorisation de construire), la commission des bâtisses (une commission consultative non-obligatoire qui donne au conseil communal, au collège échevinal et au bourgmestre des avis sur toute matière concernant les bâtisses) ainsi que les collaborateurs du service technique de la commune (qui sont chargés de faire le suivi et le contrôle des projets de construction sur le territoire communal), l'orateur critique que les délais de délivrance d'une autorisation de construire sont trop longs dans certains cas. Il fait savoir qu'il a connaissance de cas lors desquels des citoyens ont dû attendre deux à trois mois jusqu'à l'obtention de l'autorisation de construire parce que la commission des bâtisses de la commune en question ne s'est réunie que tardivement en raison des vacances estivales. Selon l'orateur, les communes devraient évaluer si des efforts supplémentaires peuvent être entrepris pour réduire davantage les délais de délivrance d'autorisations de construire. Étant donné que pas tous les projets de construction sont d'une complexité particulière, M. Bauler juge que le bourgmestre pourrait, pour des projets

qui sont relativement fréquents et faciles à gérer (telle que la construction d'une maison unifamiliale ou la construction d'une petite résidence), se faire conseiller par le service technique communal et prendre ses responsabilités en accordant l'autorisation de construire sans attendre l'avis de la commission des bâtisses.

M. le Président rend attentif au fait que le délai de réponse d'une commune pour délivrer une autorisation de construire dépend notamment de la conformité de la construction projetée par rapport aux prescriptions du PAG et du PAP, mais également de la réactivité du maître d'ouvrage par rapport aux recommandations des autorités communales dans ce contexte.

M. Gilles Roth (CSV) fait savoir qu'il partage les remarques de M. Bauler et de M. le Président.

À son avis, il serait très utile si le ministère de l'Intérieur rédigeait, éventuellement en collaboration avec le SYVICOL³ et l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils, (OAI), un vadémécum⁴ contenant des explications quant à l'interprétation des principaux règlements-types sur les bâtisses. Selon l'orateur, un tel document apporterait une certaine sécurité juridique et permettrait ainsi d'orienter et de guider les autorités communales lors de la confection des règlements sur les bâtisses et d'engendrer une certaine harmonisation des règles applicables entre les communes. Finalement, ceci engendrerait un traitement plus rapide des demandes d'autorisation de construire par les autorités communales.

M. Roth confirme l'affirmation de M. Bauler que la consultation de la commission des bâtisses de la commune n'est, d'un point de vue légal, pas obligatoire afin d'accorder une autorisation de construire. Pour cette raison, l'orateur juge que le bourgmestre devrait prendre ses responsabilités en accordant une autorisation de construire sans disposer de l'avis de ladite commission lorsque celle-ci ne se réunirait pas en temps utile afin d'éviter que les demandeurs doivent attendre trop longtemps. Même si les principes de l'autorité communale doivent être respectés, de sorte qu'il appartient à chaque commune de déterminer le contenu de son règlement sur les bâtisses en fonction de ses caractéristiques territoriales ou encore de sa volonté politique, l'orateur est d'avis qu'une harmonisation générale des règles des bâtisses au sein du secteur communal serait certainement dans l'intérêt des citoyens.

En ce qui concerne le sujet de la simplification administrative, l'orateur propose de recourir au Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) afin de mettre en place un système de suivi à travers lequel les citoyens peuvent, à tout moment, suivre l'état d'avancement de leur demande d'autorisation de construire en ligne.

Un dernier point que M. Roth souhaite évoquer est la problématique que certains promoteurs introduiraient des dossiers auprès des communes, qui seraient incomplets ou qui contiendraient des éléments qui ne seraient pas autorisables. Or, dans ces cas-là, lorsque les autorités communales ne délivreraient pas l'autorisation de construire, les promoteurs refusent de reconnaître leur faute vis-à-vis de leurs clients et blâment la commune concernée.

M. Emile Eicher (CSV) salue la proposition de M. Roth que le ministère de l'Intérieur collabore avec le SYVICOL et l'OAI pour rédiger un vadémécum quant aux principaux règlements-types sur les bâtisses. Étant donné que ceux-ci sont constamment adaptés

³ Syndicat des villes et communes luxembourgeoises

⁴ Un vadémécum est un livre que l'on tient à sa disposition et qui contient toutes sortes de règles et de renseignements. Il sert de guide ou de repère technique.

dans le temps en fonction des besoins, des habitudes et des restrictions financières de la population, il importerait que les trois acteurs précités élaborent des solutions pour surmonter les défis actuels.

Selon l'orateur, un système de suivi en ligne, tel qu'évoqué par M. Roth, permettrait aux demandeurs d'une demande d'autorisation de construire de comprendre le déroulement de la procédure administrative au sein de l'administration communale. Ledit système permettrait donc de favoriser la transparence de sorte que les citoyens auraient la possibilité de vérifier eux-mêmes si les reproches des promoteurs à l'égard des autorités communales sont justifiés ou pas.

Revenant sur l'idée du guichet unique, évoquée précédemment par Mme Oberweis, M. Eicher affirme que ce système s'appellerait « dossier unique » en Belgique. Il s'agirait par contre d'un système conçu pour sauvegarder des informations et pour partager de manière transparente toutes sortes de données entre différentes administrations étatiques. Néanmoins, il ne se limiterait pas seulement au domaine du logement, mais constituerait une base de données générale visant toutes les personnes physiques et morales. Dans ce contexte, l'orateur est d'avis qu'il importerait d'abord de mettre en place un système de « dossier unique » au niveau national avant de revendiquer la mise en place d'un guichet unique, particulièrement dédié au domaine du logement.

Mme la Ministre soulève que la dernière réforme⁵ relative aux règlements des bâtisses a déjà conduit à une certaine harmonisation des PAG.

Quant à la proposition de rédiger un vademécum, l'oratrice fait savoir que le ministère de l'Intérieur dispose déjà d'un document qui contient de telles explications, dénommé « Règlement-type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites⁶ ». À part cela, l'oratrice souligne que les administrations communales ont la possibilité de contacter la Direction de l'aménagement communal et du développement urbain du ministère de l'Intérieur en cas de questions concernant les règles applicables en matière de bâtisses.

Mme la Ministre salue l'idée évoquée que les communes devraient mettre en place un système de suivi digital afin que les citoyens aient la possibilité de suivre l'état d'avancement de leur démarches administratives en ligne, tout en signalant que certaines administrations communales disposent déjà d'un tel système. Elle estime qu'un système similaire pourrait éventuellement être mis en place pour les demandes des professionnels du secteur de la construction et suggère que ce sujet pourrait être discuté prochainement dans le cadre d'une entrevue avec le SYVICOL.

2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 24 (réunion jointe) juin 2021, du 22 juillet 2021, des 19 et 25 (réunion jointe) novembre 2021, du 28 mars 2022 (réunion jointe) et du 4 avril 2022 (réunion jointe)

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

3. Propositions de loi n° 7813 et n° 7842

- Présentation de la proposition de loi n° 7813

M. Michel Wolter (CSV), auteur de la proposition de loi n° 7813 expose que celle-ci vise à modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui a trait à la prise en charge des dépenses du Corps grand-ducal d'incendie et de

⁵ Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

⁶ <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/publications/brochure-livre/rbvs.pdf>

secours (CGDIS) par l'État et les communes. Il souligne que sa proposition de loi ne vise en aucun cas à remettre en cause le fonctionnement du CGDIS.

Selon l'orateur, le libellé de l'article 62 de la loi précitée est interprété par l'État de façon à ce que le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA ») non prise en compte pour le calcul de la dotation des communes ne soit pas attribué aux communes dans le décompte annuel du CGDIS. Il en résulterait que la participation obligatoire de l'État et des communes à hauteur de 50 pour cent pour les deux ne soit, en réalité et au détriment des communes, pas appliquée. À ses yeux, la participation étatique aux frais de fonctionnement du CGDIS s'élèverait réellement à environ 25 pour cent et celle des communes à environ 75 pour cent.

Il en découlerait la question essentielle si la recette annuelle versée au CGDIS et correspondant au produit de la hausse de la TVA de 15 à 17 pour cent au 1^{er} janvier 2015 doit être considérée comme un apport des communes ou de l'État.

Étant d'avis que ladite recette fait partie de la part communale du financement du CGDIS, M. Wolter propose, à travers la proposition de loi sous rubrique, de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 de façon à exclure du calcul du solde de la différence entre les recettes et les dépenses du CGDIS également la recette prévue à la lettre a) de l'article 60, à savoir « le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er} alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 ».

La deuxième modification proposée, qui porte sur l'alinéa 2 de l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018, ajoute à celui-ci la phrase suivante : « Les recettes générées à la lettre a) de l'article 60 sont comprises dans la participation obligatoire communale. ».

En résumé, il est donc proposé que le CGDIS continue à profiter de la recette TVA non versée aux communes, que celle-ci ne soit cependant pas prise en considération pour le calcul des dotations obligatoires de l'État et des communes, mais qu'elle soit considérée comme étant incluse dans l'apport financier de ces dernières. D'après les calculs de l'auteur de la proposition de loi, les modifications proposées entraîneraient un allègement financier annuel d'environ 2 millions d'euros pour le secteur communal.

- Présentation de la proposition de loi n° 7842

M. Michel Wolter, qui est également l'auteur de la proposition de loi n° 7842, explique que celle-ci vise à modifier l'article 125 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Il s'agit d'une disposition transitoire selon laquelle le CGDIS bénéficie, au moment de sa constitution, de l'ensemble des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours créé par l'article 28 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015.

L'auteur propose de modifier cette disposition afin d'amener l'État à verser au CGDIS « un montant identique à celui des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours ». Il avance à l'appui de sa proposition qu'il découlerait des documents relatifs à la clôture des comptes des exercices 2018 à 2020 du CGDIS que ce seraient « uniquement les communes qui ont contribué par l'apport des montants accumulés entre 2015 et 2018 au fonds pour la réforme des services de secours », de telle sorte qu'en fin de compte, le financement du CGDIS pendant la période précitée aurait été supporté à raison de 83,44 pour cent par les communes et seulement à raison de 16,56 pour cent par l'État.

Renvoyant au tableau figurant à la page 2 de la proposition de loi n° 7842, l'orateur est d'avis que le capital du CGDIS, s'élevant à 12,5 millions d'euros et ses réserves qui se

chiffrent à environ 107 millions d'euros, est constitué à ce jour exclusivement d'une participation communale, à savoir les produits de l'augmentation de la TVA non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017.

De ce qui précède, il se poserait de nouveau la question, si, d'un point de vue comptable et juridique, le produit de la hausse de la TVA de 15 à 17 pour cent au 1^{er} janvier 2015 est considéré comme un apport des communes ou de l'État. Au cas où il s'agirait d'un apport des communes, alors ceci signifierait que les avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de celui-ci ont consisté dans leur entièreté de dotations communales et que ceci ne serait pas conforme au principe d'un financement à parts égales par l'État et les communes, énoncé à l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 précitée.

- *Examen des prises de position du Gouvernement*

En ce qui concerne **la proposition de loi n° 7813**, Mme la Ministre est d'avis que la base légale relative au mode de financement du CGDIS est assez claire et elle fait savoir qu'elle ne partage pas les affirmations de M. Wolter dans ce contexte.

Selon l'oratrice, l'affirmation selon laquelle le budget du CGDIS serait constitué selon le principe de répartition 50/50 entre l'État et les communes ne serait pas tout à fait correcte.

Jugeant nécessaire de rappeler le fonctionnement du financement du CGDIS, elle explique que le CGDIS dispose d'un certain nombre de recettes⁷ qui lui sont, conformément à l'article 60 de la loi précitée du 27 mars 2018, directement attribuées.

Quant aux dépenses du CGDIS, il y a lieu de distinguer celles qui sont entièrement à charge de l'État, à savoir celles qui sont nécessaires au fonctionnement du SAMU⁸ et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, celles engendrées par les missions humanitaires du CGDIS en dehors du territoire du Luxembourg et par l'assistance réciproque entre États (dont les recettes sont également au seul profit de l'État).

Ensuite, il y a les dépenses qui incombent à parts égales à l'État et aux communes. Ces dernières se répartissent la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS, hormis celles à charge de l'État, et l'ensemble des recettes du CGDIS, sans prendre en compte la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire (art. 61, lettre c))

⁷ Conformément à l'article 60 de la loi précitée du 27 mars 2018, le CGDIS dispose des recettes suivantes :

- a) le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 ;
- b) l'impôt spécial dans l'intérêt des services de secours instauré par la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, à charge de tout assureur qui commercialise une police d'assurance de responsabilité civile pour automobiliste ;
- c) la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire ;
- d) la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- e) d'autres participations financières de l'État ou des communes ;
- f) des recettes pour prestations et services fournis ;
- g) des donations et des legs ;
- h) des recettes de location et de mise à disposition d'installations et d'équipements ;
- i) des emprunts éventuels.

⁸ Service d'Aide Médicale Urgente

et la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (art. 61, lettre d)).

L'État et les communes financeraient alors le « delta⁹ » équitablement, c'est-à-dire chaque partie financerait 50 pour cent.

Selon l'oratrice, la proposition de loi n° 7813 entend modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 afin de ne pas considérer le produit annuel de l'augmentation de la TVA, non pris en compte pour le calcul des dotations aux communes, en tant que recette initiale du CGDIS, mais plutôt en tant que participation de l'ensemble des communes aux dépenses du CGDIS, donc une contribution communale au delta à charge de l'État et des communes. Elle est d'avis qu'en procédant de la sorte, le delta restant à partager entre l'État et les communes serait augmenté.

En réponse à la question formulée par M. Wolter si le produit de la hausse de la TVA au 1^{er} janvier 2015 doit être considéré comme un apport des communes ou de l'État, l'oratrice rappelle que le projet de loi n° 6720¹⁰ concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 est à l'origine de la hausse de la TVA de 15 pour cent à 17 pour cent (art. 6, paragraphe 2). Plus encore, il décide de l'affectation de cette augmentation. Il s'agit de l'article 26, paragraphe 4, qui précise que le calcul de la dotation communale tiendra compte des mesures de restructuration budgétaire décidées par le Gouvernement, et plus précisément de la mesure n° 246. Celle-ci prévoit notamment l'exclusion de l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2015 pour le calcul des dotations futures des communes et l'affectation d'une partie du produit de l'augmentation de la TVA au financement du CGDIS, à savoir 10 pour cent. S'y ajoute encore que le Gouvernement avait pris le soin de préciser en 2015 que le produit de l'augmentation de la TVA sera réduit « en proportion de la contribution de l'État et des communes »¹¹ en tenant compte des besoins financiers supplémentaires du CGDIS.

L'oratrice rappelle que le CGDIS est un établissement public qui est administré par un conseil d'administration composé de façon paritaire de représentants étatiques et de représentants communaux et que ce dernier arrête annuellement le budget du CGDIS, conformément au texte de la loi modifiée du 27 mars 2018.

Mme la Ministre fait savoir qu'elle n'est également pas d'accord avec **la proposition de loi n° 7842**.

⁹ La notion « delta » (ou la lettre majuscule Δ) est souvent utilisée en sciences et mathématiques pour désigner une différence entre deux grandeurs.

¹⁰ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015

a) modifiant

1. le Code de la sécurité sociale ;
2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3. loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
4. la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg ;
5. loi modifiée du 28 avril 1998 autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean » et à lui accorder une aide financière ;
6. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
7. la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ;
8. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

b) abrogeant la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive.

¹¹ Projet de loi n° 6720 déposé, p. 84.

Elle rappelle que l'article 28 du projet de loi n° 6720 avait institué le « Fonds pour la réforme des services de secours » qui a été alimenté par « une dotation, dont le montant annuel est égal à la partie du produit de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 non prise en compte pour le calcul de la dotation annuelle du fonds communal de dotation financière »¹². L'article 125 de la loi précitée du 27 mars 2018 fait également et directement référence à l'article 28 précité, légitimant ainsi son affectation et confirmant la volonté afférente du Gouvernement.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure, selon l'oratrice, que l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA aux recettes du CGDIS et le mode de financement prévu aux articles 62 et 125 de la loi précitée du 27 mars 2018 relèvent de la volonté pure et simple, d'une part, du Gouvernement et, d'autre part, du législateur.

Quant à l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 2014, aucune opposition formelle n'avait été émise quant au principe de l'affectation du produit de l'augmentation du taux de la TVA au Fonds pour la réforme des services de secours, placé sous l'autorité du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions.

L'oratrice fait remarquer que le Gouvernement ne peut être d'accord avec l'interprétation de M. Wolter, exprimée dans la proposition de loi n° 7842, qui, d'une part, ne concorderait en aucun point avec l'intention du législateur et, d'autre part, constituerait un détournement du texte de loi, voté à l'unanimité par la Chambre des Députés.

M. Emile Eicher informe que les deux propositions de loi de M. Wolter ont également fait l'objet de deux avis du SYVICOL et que ceux-ci n'ont pourtant pas été adoptés à l'unanimité des membres du comité, en faisant remarquer que ceci est plutôt exceptionnel. Malgré leurs considérations divergentes, l'ensemble des membres du comité partageraient l'avis que les 10 pour cent du produit de la TVA, y compris la partie engendrée par la hausse de la taxe de 15 à 17 pour cent, devraient revenir aux communes.

Mme la Ministre précise que, bien que le produit de l'augmentation de la TVA de 15 pour cent à 17 pour cent soit directement attribué au CGDIS, il resterait un montant de 10 pour cent du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres, qui serait affecté au Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

M. Emile Eicher se rallie à cette remarque de Mme la Ministre, mais souligne que le fait que le produit de l'augmentation de la TVA de 15 pour cent à 17 pour cent ne transite pas par le FDGC, ne saurait signifier que ces recettes ne soient pas considérées comme des dotations communales.

M. Michel Wolter ajoute que les divergences d'interprétation à cet égard impliqueraient une application incorrecte des règles relatives à la participation obligatoire de l'État et des communes. Au lieu d'une répartition 50/50 des apports et des participations annuelles, les communes auraient, jusqu'au 31 décembre 2020, supporté le financement du CGDIS à concurrence de 83,44 pour cent (environ 283 millions d'euros) et l'État à concurrence d'uniquement 16,56 pour cent (environ 56 millions d'euros).

Au vu des remarques précédentes, il juge nécessaire de souligner qu'il ne critique pas le fait que les produits TVA dédiés au CGDIS sont directement attribués au CGDIS, sans transiter par le FDGC, mais qu'il revendique que ceux-ci soient comptabilisés dans la part à payer par les communes.

¹² Loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État, p. 13.

M. Wolter est d'avis que l'affirmation de Mme la Ministre selon laquelle le delta restant à partager entre les parties constituantes du conseil d'administration du CGDIS serait augmenté en cas d'application des modifications proposées par la proposition de loi n° 7813, n'est pas correcte, étant donné que la part à payer par les communes diminuerait.

M. Gilles Roth signale que les deux propositions de loi de M. Wolter sont soutenues par l'ensemble du groupe politique CSV.

Il affirme qu'en 2015 et 2016, lors des travaux parlementaires relatifs au projet de loi¹³ portant création du CGDIS, les députés auraient toujours compris que le financement des frais de fonctionnement du CGDIS soit réparti à parts égales entre l'État et les communes et que le conseil d'administration du CGDIS soit composé à parts égales par des représentants étatiques et communaux. Il aurait aussi été retenu que l'État participe à l'apport initial du CGDIS à la même hauteur que les communes.

À cela se rajouterait, selon l'orateur, que, lors du regroupement de l'ensemble des structures des services de secours antérieures dans la nouvelle structure du CGDIS, celui-ci aurait payé des prix d'acquisitions inférieurs aux prix du marché. En acceptant ceci, les communes auraient déjà apporté un certain soutien financier au CGDIS. Ainsi, il conviendrait de mener des réflexions par rapport aux deux propositions de loi de M. Wolter et de rétablir une situation d'équilibre en ce qui concerne le financement du CGDIS.

M. Aly Kaes (CSV) fait savoir qu'il avait participé en tant que membre de la commission parlementaire compétente aux différentes réunions et discussions relatives au projet de loi n° 6861. Il affirme que, lors desdites réunions, il aurait toujours été question de regrouper la Protection civile et le Service d'incendie et de secours et que les frais de la nouvelle administration seraient partagés de manière 50/50 entre l'État et les communes. De plus, il y aurait été retenu, dans un souci de transparence, que la présidence du conseil d'administration soit assurée, à tour de rôle, par un représentant étatique et puis par un représentant communal.

En résumé, l'orateur est d'avis que les principes retenus dans le cadre des travaux parlementaires auraient été très clairs. Pourtant, aujourd'hui, la loi serait interprétée et appliquée par l'État d'une façon qui ne correspondrait, à ses yeux, plus à l'esprit des discussions de la commission parlementaire de l'époque.

Au vu des divergences au niveau de l'interprétation de la loi, M. le Président fait savoir qu'il se rallie aux remarques et aux explications de Mme la Ministre de l'Intérieur. Il juge que si le Conseil d'État était d'avis que l'État fasse une fausse interprétation de la loi modifiée du 27 mars 2018, il aurait certainement soulevé ceci dans ses deux avis relatifs aux deux propositions de loi de M. Wolter. D'après sa lecture, les deux avis du Conseil

¹³ Projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, modifiant

1. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;
2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3. la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ;
4. la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ;
5. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
6. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ;
7. la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ;
8. 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 abrogeant la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours

d'État laisseraient entendre que celui-ci partage le point de vue du Gouvernement quant à la portée des dispositifs actuels.

Il juge d'autant plus que, s'il existait une insécurité juridique quant aux dispositifs de la loi du 27 mars, alors le Conseil d'État ne l'aurait pas seulement dû signaler dans ses avis relatifs aux deux propositions de loi de M. Wolter, mais déjà à l'époque, voire avant le vote de la loi du 27 mars 2018.

M. Michel Wolter se rallie aux remarques de M. Kaes. Il juge que l'intention du législateur n'aurait pas été de priver les communes des produits résultant de l'augmentation de la TVA, mais, au contraire, de les intégrer dans la participation obligatoire des communes au financement du CGDIS.

À ses yeux, l'interprétation du Gouvernement ne correspondrait ni à l'esprit, ni au texte de la loi et impliquerait que l'État se décharge d'une partie de son obligation de financement annuelle au détriment des communes. Ainsi, il conviendrait que la Chambre des Députés se pose la question si le financement des apports et des participations annuelles du CGDIS devraient se faire à 75 pour cent par les communes et à 25 pour cent par l'État ou si on devrait revenir vers un financement à parts égales.

Or, au cas où on arriverait à la conclusion que la participation obligatoire des communes devrait être maintenue à 75 pour cent, alors celles-ci devraient également bénéficier de 75 pour cent des droits de vote au conseil d'administration du CGDIS.

Finalement, l'orateur propose aux membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes de mener des réflexions à tête reposée afin d'évaluer si l'interprétation actuelle du Gouvernement de la loi modifiée du 27 mars 2018 correspondrait toujours au texte et à l'esprit de la loi, telle qu'elle a été votée à la Chambre des Députés.

Mme la Ministre exprime son étonnement par rapport à la dernière remarque de M. Wolter et réitère qu'elle ne peut être d'accord avec ses interprétations qui, d'une part, ne concorderaient en aucun point avec l'intention du législateur et, d'autre part, constitueraient un détournement du texte de loi, voté à l'unanimité par la Chambre des Députés.

À son avis, l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA aux recettes du CGDIS et le mode de financement sont clairement définis par les articles 62 et 125 de la loi précitée du 27 mars 2018. Dès lors, l'oratrice assure que le conseil d'administration du CGDIS appliquerait les dispositions concernées conformément au texte et à l'esprit de la loi précitée du 27 mars 2018 et qu'aucune divergence d'interprétation n'existerait à cet égard parmi les représentants communaux qui font partie dudit conseil d'administration.

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Commission du Logement

Procès-verbal de la réunion du 21 avril 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

1. De 13:30 heures à 14:00 heures (réunion jointe volet « Affaires intérieures » avec la Commission du Logement)

Motion 1 du 24 février 2022 de Madame Nathalie Oberweis (Mise en place d'un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de la construction de logements)

2. De 14:00 heures à 15:30 heures (uniquement pour le volet « Affaires intérieures »)

Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 24 (réunion jointe) juin 2021, du 22 juillet 2021, des 19 et 25 (réunion jointe) novembre 2021, du 28 mars 2022 (réunion jointe) et du 4 avril 2022 (réunion jointe)

3. 7813 Proposition de loi portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Auteur: Monsieur Michel Wolter

- 7842 Proposition de loi portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Auteur: Monsieur Michel Wolter

- Présentation des propositions de loi
- Examen des prises de position du Gouvernement
- Examen des avis du Conseil d'État

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Max Hengel, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, M. Carlo Weber, M. Michel Wolter, membres de la

Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Octavie Modert (en rempl. de M. Serge Wilmes), Mme Nathalie Oberweis, M. Roy Reding, Mme Jessie Thill, membres de la Commission du Logement

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel; M. Frank Goeders, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain; M. Claude Frantzen, du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, M. Nicolas Anen, du groupe parlementaire LSAP

M. Philippe Neven, Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Lydie Polfer, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

M. Henri Kox, Ministre du Logement

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

*

1. Motion 1 du 24 février 2022 de Madame Nathalie Oberweis au sujet de la mise en place d'un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de la construction de logements

M. le Président informe que la Commission du Logement s'était prononcée, lors de sa réunion du 10 mars 2022, en faveur du renvoi de la motion sous rubrique à la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes, en estimant que le sujet de la motion touche davantage les compétences communales que la politique nationale du logement. Il donne ensuite la parole à Mme Nathalie Oberweis pour présenter ladite motion.

Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) présente brièvement la motion qui invite le Gouvernement :

- à mettre en place un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de construction de logements auprès de différentes administrations étatiques et communales ; et
- à assurer un traitement adéquat des demandes d'autorisation par les administrations étatiques en renforçant, au besoin, leur effectif.

Dans le cadre de la crise du logement latente, la sensibilité politique déi Lénk juge que la lourdeur et la complexité des procédures administratives constituent un obstacle à la construction de logements. Ainsi, pour simplifier la vie aux demandeurs d'une autorisation de construire, la sensibilité politique déi Lénk plaide en faveur de la mise en place d'un guichet unique.

L'oratrice rappelle à cet égard qu'un guichet unique a récemment été mis en place pour mieux gérer l'arrivée des réfugiés fuyant la guerre en Ukraine, en constituant ainsi un point de contact central d'accompagnement administratif et de conseil pour ces personnes.

Dans le contexte du logement, l'objet principal d'un guichet unique serait, selon l'oratrice, de centraliser tous les services et acteurs compétents pour permettre aux demandeurs d'une autorisation de construire d'effectuer de manière rapide et efficace les diverses démarches administratives.

Mme la Ministre de l'Intérieur salue l'initiative de la sensibilité politique déi Lénk, tout en signalant qu'elle est d'avis que chaque proposition qui vise à simplifier les procédures administratives et à faciliter ainsi la construction de logements mérite d'être discutée.

Elle soulève que la simplification administrative dans le domaine de la construction de logements constitue un sujet important pour le ministère de l'Intérieur. Elle renvoie dans ce contexte au projet de loi n° 7139 qui a été déposé à la Chambre des Députés le 18 mai 2017 et qui prévoit d'introduire une procédure allégée de modification ponctuelle des plans d'aménagement général (PAG) et ce à l'instar de la procédure allégée introduite par la loi dite « Omnibus¹ » pour la modification ponctuelle des plans d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier ». Ledit projet de loi introduit par ailleurs un mécanisme de remembrement ministériel qui peut se comprendre comme le regroupement et la redistribution de terrains en vue de remodeler un parcellaire existant afin de le faire concorder avec les terrains à bâtir, tel que fixé dans un PAP.

En ce qui concerne l'idée de la mise en place d'un guichet unique, Mme la Ministre est d'avis que l'accueil des réfugiés et la crise du logement constituent deux problématiques distinctes qui sont difficilement comparables.

Elle rend attentif au fait que, dans la pratique, les projets de construction sont souvent très différents de sorte qu'il n'est pas toujours évident de savoir au préalable quelles autorisations sont nécessaires et quelles administrations sont compétentes pour les délivrer. À des fins d'illustration, l'oratrice explique que la restauration d'une ferme, qui est

¹ Loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification :

- a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
 - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire;
 - c) de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes;
 - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
 - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
 - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
 - g) de l'article 44*bis* du Code civil;
 - h) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux;
 - i) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
 - j) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national;
 - k) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- et abrogeant :
- a) l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets;
 - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

classée patrimoine culturel national nécessite d'autres autorisations qu'un projet de construction d'un grand immeuble résidentiel.

Au vu des nombreux acteurs (état, ministères, communes et différentes autres administrations publiques) qui peuvent potentiellement intervenir dans la procédure de demande d'une autorisation de construire, et au vu des nombreux cas de figure qui peuvent se présenter en termes de projets de construction, il a été jugé par le ministère de l'Intérieur que la mise en place d'un guichet unique, telle que proposée par la sensibilité politique déi Lénk, ne serait pas réalisable ou, au moins, associée à de trop grands efforts par rapport à la potentielle plus-value. De ce qui précède, l'oratrice est d'avis qu'on ne devrait pas créer un instrument administratif supplémentaire sans qu'une analyse détaillée ait été menée quant aux besoins précis et quant à la possibilité de simplifier davantage les différentes procédures, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

Néanmoins, elle souligne l'importance d'accompagner et d'encadrer les demandeurs d'autorisations de construire dans leurs diverses démarches administratives et fait remarquer que certaines initiatives ont déjà été mises en place dans ce sens, telles que la Cellule de facilitation urbanisme et environnement du ministère de la Digitalisation ou la plateforme de concertation PAP du ministère de l'Intérieur. Tandis que la Cellule de facilitation urbanisme et environnement propose un appui dans l'élaboration des projets de développement urbain et assure un rôle d'interface et de conseil entre les porteurs de projets et les services publics, la plateforme de concertation PAP a pour but de permettre aux communes ainsi qu'aux initiateurs de projets, de se faire conseiller en amont de l'élaboration d'un PAP avant que le dossier ne soit soumis officiellement à la procédure d'adoption.

À part cela, les particuliers ou professionnels qui désirent s'informer sur les régimes d'autorisation dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement peuvent recourir au Guide de l'urbanisme. Ce site web² met à disposition un accès simplifié à l'ensemble des aspects procéduraux en rapport avec l'aménagement communal, la permission de voirie, la protection de la nature, les réglementations liées à l'eau et à l'énergie, les établissements classés, l'air et le bruit ainsi que celles liées aux évaluations des incidences sur l'environnement.

Finalement, l'oratrice souhaite évoquer que le ministère de l'Intérieur poursuivra ses efforts en termes de digitalisation de ses processus internes et externes en vue de favoriser la transparence vis-à-vis des communes ainsi que des citoyens dans le contexte des différents projets de construction entamés. Or, la transformation digitale du ministère ne pourra pas se faire du jour au lendemain et nécessite l'appui du ministère de la Digitalisation.

Mme Nathalie Oberweis partage l'avis de Mme la Ministre que de nombreuses différences existent parmi les projets de construction et que celles-ci pourraient freiner l'idée de la mise en place d'un guichet unique qui centralise l'introduction et le suivi des dossiers en matière d'autorisation de construction de logements. Elle se demande néanmoins s'il n'existe pas un socle commun, voire un certain nombre de démarches que tous les demandeurs d'autorisations de construire doivent réaliser, indépendamment du type de projet.

Selon l'oratrice, il conviendrait que le ministère de l'Intérieur s'inspire, dans le cadre de son analyse, de pays voisins, notamment de la Belgique, en ce qui concerne le fonctionnement d'un guichet unique dans le domaine du logement.

² <https://www.guide-urbanisme.lu/#/>

Mme la Ministre confirme que le ministère de l'Intérieur s'informerait, dans le cadre de ladite analyse, par rapport à l'offre existante à l'étranger en termes de services liés au logement et évaluera ensuite quels aspects peuvent éventuellement être intéressants pour le Luxembourg.

En réponse à la question de Mme Oberweis, elle indique que son ministère ne peut, à ce stade, identifier un tel socle commun, étant donné que les jurisprudences nationales prévoient une répartition stricte des compétences en termes de délivrance d'autorisations dans le domaine du logement. Or, selon l'oratrice, ceci devrait être confirmé par une analyse détaillée à conduire en collaboration notamment avec le ministère de la Digitalisation.

M. le Président juge que la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes est certainement d'accord sur le principe que la simplification administrative est très importante dans le cadre du suivi des dossiers en matière d'autorisation de construction de logements. Néanmoins, il ne faut pas négliger que les communes sont tenues de respecter les prescriptions des PAG en vigueur et que celles-ci peuvent varier d'une commune à l'autre. À cela s'ajoute que les différents types de projets de construction se distinguent et que les démarches administratives à réaliser sont susceptibles de changer en fonction du fait s'il s'agit d'un projet réalisé par une commune ou un maître d'ouvrage privé.

Des échanges précédents, l'orateur conclut que Mme la Ministre se dit en principe favorable pour reprendre l'idée exprimée dans la motion sous rubrique et de réaliser des analyses détaillées à ce sujet.

M. André Bauler (DP) se rallie aux remarques de M. le Président. Il juge intéressante la motion de déi Lénk en faisant savoir qu'il constate que les citoyens qui envisagent de construire eux-mêmes et ceux qui souhaitent faire construire par le biais d'un constructeur, se voient confrontés à de plus en plus de difficultés administratives.

Au vu des nombreuses différences entre les PAG des 102 communes luxembourgeoises, l'orateur est d'avis qu'il faudrait procéder à moyen terme à une harmonisation de ceux-ci. Ceci serait également dans l'intérêt des constructeurs, étant donné que ces derniers devraient subir une charge de travail considérable pour se conformer pour chaque projet de construction aux prescriptions spécifiques du PAG de la commune respective. Il en découlerait que beaucoup de projets deviennent d'autant plus complexes, raison pour laquelle les travaux de construction se retarderaient systématiquement.

Une autre problématique constitueraient les délais en termes de délivrance des autorisations de construire. Bien qu'en considérant que, selon la commune, différents acteurs puissent intervenir dans la procédure de délivrance, à savoir le bourgmestre (qui accorde l'autorisation de construire), la commission des bâtisses (une commission consultative non-obligatoire qui donne au conseil communal, au collège échevinal et au bourgmestre des avis sur toute matière concernant les bâtisses) ainsi que les collaborateurs du service technique de la commune (qui sont chargés de faire le suivi et le contrôle des projets de construction sur le territoire communal), l'orateur critique que les délais de délivrance d'une autorisation de construire sont trop longs dans certains cas. Il fait savoir qu'il a connaissance de cas lors desquels des citoyens ont dû attendre deux à trois mois jusqu'à l'obtention de l'autorisation de construire parce que la commission des bâtisses de la commune en question ne s'est réunie que tardivement en raison des vacances estivales. Selon l'orateur, les communes devraient évaluer si des efforts supplémentaires peuvent être entrepris pour réduire davantage les délais de délivrance d'autorisations de construire. Étant donné que pas tous les projets de construction sont d'une complexité particulière, M. Bauler juge que le bourgmestre pourrait, pour des projets

qui sont relativement fréquents et faciles à gérer (telle que la construction d'une maison unifamiliale ou la construction d'une petite résidence), se faire conseiller par le service technique communal et prendre ses responsabilités en accordant l'autorisation de construire sans attendre l'avis de la commission des bâtisses.

M. le Président rend attentif au fait que le délai de réponse d'une commune pour délivrer une autorisation de construire dépend notamment de la conformité de la construction projetée par rapport aux prescriptions du PAG et du PAP, mais également de la réactivité du maître d'ouvrage par rapport aux recommandations des autorités communales dans ce contexte.

M. Gilles Roth (CSV) fait savoir qu'il partage les remarques de M. Bauler et de M. le Président.

À son avis, il serait très utile si le ministère de l'Intérieur rédigeait, éventuellement en collaboration avec le SYVICOL³ et l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils, (OAI), un vadémécum⁴ contenant des explications quant à l'interprétation des principaux règlements-types sur les bâtisses. Selon l'orateur, un tel document apporterait une certaine sécurité juridique et permettrait ainsi d'orienter et de guider les autorités communales lors de la confection des règlements sur les bâtisses et d'engendrer une certaine harmonisation des règles applicables entre les communes. Finalement, ceci engendrerait un traitement plus rapide des demandes d'autorisation de construire par les autorités communales.

M. Roth confirme l'affirmation de M. Bauler que la consultation de la commission des bâtisses de la commune n'est, d'un point de vue légal, pas obligatoire afin d'accorder une autorisation de construire. Pour cette raison, l'orateur juge que le bourgmestre devrait prendre ses responsabilités en accordant une autorisation de construire sans disposer de l'avis de ladite commission lorsque celle-ci ne se réunirait pas en temps utile afin d'éviter que les demandeurs doivent attendre trop longtemps. Même si les principes de l'autorité communale doivent être respectés, de sorte qu'il appartient à chaque commune de déterminer le contenu de son règlement sur les bâtisses en fonction de ses caractéristiques territoriales ou encore de sa volonté politique, l'orateur est d'avis qu'une harmonisation générale des règles des bâtisses au sein du secteur communal serait certainement dans l'intérêt des citoyens.

En ce qui concerne le sujet de la simplification administrative, l'orateur propose de recourir au Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) afin de mettre en place un système de suivi à travers lequel les citoyens peuvent, à tout moment, suivre l'état d'avancement de leur demande d'autorisation de construire en ligne.

Un dernier point que M. Roth souhaite évoquer est la problématique que certains promoteurs introduiraient des dossiers auprès des communes, qui seraient incomplets ou qui contiendraient des éléments qui ne seraient pas autorisables. Or, dans ces cas-là, lorsque les autorités communales ne délivreraient pas l'autorisation de construire, les promoteurs refusent de reconnaître leur faute vis-à-vis de leurs clients et blâment la commune concernée.

M. Emile Eicher (CSV) salue la proposition de M. Roth que le ministère de l'Intérieur collabore avec le SYVICOL et l'OAI pour rédiger un vadémécum quant aux principaux règlements-types sur les bâtisses. Étant donné que ceux-ci sont constamment adaptés

³ Syndicat des villes et communes luxembourgeoises

⁴ Un vadémécum est un livre que l'on tient à sa disposition et qui contient toutes sortes de règles et de renseignements. Il sert de guide ou de repère technique.

dans le temps en fonction des besoins, des habitudes et des restrictions financières de la population, il importerait que les trois acteurs précités élaborent des solutions pour surmonter les défis actuels.

Selon l'orateur, un système de suivi en ligne, tel qu'évoqué par M. Roth, permettrait aux demandeurs d'une demande d'autorisation de construire de comprendre le déroulement de la procédure administrative au sein de l'administration communale. Ledit système permettrait donc de favoriser la transparence de sorte que les citoyens auraient la possibilité de vérifier eux-mêmes si les reproches des promoteurs à l'égard des autorités communales sont justifiés ou pas.

Revenant sur l'idée du guichet unique, évoquée précédemment par Mme Oberweis, M. Eicher affirme que ce système s'appellerait « dossier unique » en Belgique. Il s'agirait par contre d'un système conçu pour sauvegarder des informations et pour partager de manière transparente toutes sortes de données entre différentes administrations étatiques. Néanmoins, il ne se limiterait pas seulement au domaine du logement, mais constituerait une base de données générale visant toutes les personnes physiques et morales. Dans ce contexte, l'orateur est d'avis qu'il importerait d'abord de mettre en place un système de « dossier unique » au niveau national avant de revendiquer la mise en place d'un guichet unique, particulièrement dédié au domaine du logement.

Mme la Ministre soulève que la dernière réforme⁵ relative aux règlements des bâtisses a déjà conduit à une certaine harmonisation des PAG.

Quant à la proposition de rédiger un vademécum, l'oratrice fait savoir que le ministère de l'Intérieur dispose déjà d'un document qui contient de telles explications, dénommé « Règlement-type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites⁶ ». À part cela, l'oratrice souligne que les administrations communales ont la possibilité de contacter la Direction de l'aménagement communal et du développement urbain du ministère de l'Intérieur en cas de questions concernant les règles applicables en matière de bâtisses.

Mme la Ministre salue l'idée évoquée que les communes devraient mettre en place un système de suivi digital afin que les citoyens aient la possibilité de suivre l'état d'avancement de leur démarches administratives en ligne, tout en signalant que certaines administrations communales disposent déjà d'un tel système. Elle estime qu'un système similaire pourrait éventuellement être mis en place pour les demandes des professionnels du secteur de la construction et suggère que ce sujet pourrait être discuté prochainement dans le cadre d'une entrevue avec le SYVICOL.

2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 24 (réunion jointe) juin 2021, du 22 juillet 2021, des 19 et 25 (réunion jointe) novembre 2021, du 28 mars 2022 (réunion jointe) et du 4 avril 2022 (réunion jointe)

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

3. Propositions de loi n° 7813 et n° 7842

- Présentation de la proposition de loi n° 7813

M. Michel Wolter (CSV), auteur de la proposition de loi n° 7813 expose que celle-ci vise à modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui a trait à la prise en charge des dépenses du Corps grand-ducal d'incendie et de

⁵ Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

⁶ <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/publications/brochure-livre/rbvs.pdf>

secours (CGDIS) par l'État et les communes. Il souligne que sa proposition de loi ne vise en aucun cas à remettre en cause le fonctionnement du CGDIS.

Selon l'orateur, le libellé de l'article 62 de la loi précitée est interprété par l'État de façon à ce que le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA ») non prise en compte pour le calcul de la dotation des communes ne soit pas attribué aux communes dans le décompte annuel du CGDIS. Il en résulterait que la participation obligatoire de l'État et des communes à hauteur de 50 pour cent pour les deux ne soit, en réalité et au détriment des communes, pas appliquée. À ses yeux, la participation étatique aux frais de fonctionnement du CGDIS s'élèverait réellement à environ 25 pour cent et celle des communes à environ 75 pour cent.

Il en découlerait la question essentielle si la recette annuelle versée au CGDIS et correspondant au produit de la hausse de la TVA de 15 à 17 pour cent au 1^{er} janvier 2015 doit être considérée comme un apport des communes ou de l'État.

Étant d'avis que ladite recette fait partie de la part communale du financement du CGDIS, M. Wolter propose, à travers la proposition de loi sous rubrique, de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 de façon à exclure du calcul du solde de la différence entre les recettes et les dépenses du CGDIS également la recette prévue à la lettre a) de l'article 60, à savoir « le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er} alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 ».

La deuxième modification proposée, qui porte sur l'alinéa 2 de l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018, ajoute à celui-ci la phrase suivante : « Les recettes générées à la lettre a) de l'article 60 sont comprises dans la participation obligatoire communale. ».

En résumé, il est donc proposé que le CGDIS continue à profiter de la recette TVA non versée aux communes, que celle-ci ne soit cependant pas prise en considération pour le calcul des dotations obligatoires de l'État et des communes, mais qu'elle soit considérée comme étant incluse dans l'apport financier de ces dernières. D'après les calculs de l'auteur de la proposition de loi, les modifications proposées entraîneraient un allègement financier annuel d'environ 2 millions d'euros pour le secteur communal.

- Présentation de la proposition de loi n° 7842

M. Michel Wolter, qui est également l'auteur de la proposition de loi n° 7842, explique que celle-ci vise à modifier l'article 125 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Il s'agit d'une disposition transitoire selon laquelle le CGDIS bénéficie, au moment de sa constitution, de l'ensemble des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours créé par l'article 28 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015.

L'auteur propose de modifier cette disposition afin d'amener l'État à verser au CGDIS « un montant identique à celui des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours ». Il avance à l'appui de sa proposition qu'il découlerait des documents relatifs à la clôture des comptes des exercices 2018 à 2020 du CGDIS que ce seraient « uniquement les communes qui ont contribué par l'apport des montants accumulés entre 2015 et 2018 au fonds pour la réforme des services de secours », de telle sorte qu'en fin de compte, le financement du CGDIS pendant la période précitée aurait été supporté à raison de 83,44 pour cent par les communes et seulement à raison de 16,56 pour cent par l'État.

Renvoyant au tableau figurant à la page 2 de la proposition de loi n° 7842, l'orateur est d'avis que le capital du CGDIS, s'élevant à 12,5 millions d'euros et ses réserves qui se

chiffrent à environ 107 millions d'euros, est constitué à ce jour exclusivement d'une participation communale, à savoir les produits de l'augmentation de la TVA non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017.

De ce qui précède, il se poserait de nouveau la question, si, d'un point de vue comptable et juridique, le produit de la hausse de la TVA de 15 à 17 pour cent au 1^{er} janvier 2015 est considéré comme un apport des communes ou de l'État. Au cas où il s'agirait d'un apport des communes, alors ceci signifierait que les avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de celui-ci ont consisté dans leur entièreté de dotations communales et que ceci ne serait pas conforme au principe d'un financement à parts égales par l'État et les communes, énoncé à l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 précitée.

- *Examen des prises de position du Gouvernement*

En ce qui concerne **la proposition de loi n° 7813**, Mme la Ministre est d'avis que la base légale relative au mode de financement du CGDIS est assez claire et elle fait savoir qu'elle ne partage pas les affirmations de M. Wolter dans ce contexte.

Selon l'oratrice, l'affirmation selon laquelle le budget du CGDIS serait constitué selon le principe de répartition 50/50 entre l'État et les communes ne serait pas tout à fait correcte.

Jugeant nécessaire de rappeler le fonctionnement du financement du CGDIS, elle explique que le CGDIS dispose d'un certain nombre de recettes⁷ qui lui sont, conformément à l'article 60 de la loi précitée du 27 mars 2018, directement attribuées.

Quant aux dépenses du CGDIS, il y a lieu de distinguer celles qui sont entièrement à charge de l'État, à savoir celles qui sont nécessaires au fonctionnement du SAMU⁸ et du Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg, celles engendrées par les missions humanitaires du CGDIS en dehors du territoire du Luxembourg et par l'assistance réciproque entre États (dont les recettes sont également au seul profit de l'État).

Ensuite, il y a les dépenses qui incombent à parts égales à l'État et aux communes. Ces dernières se répartissent la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS, hormis celles à charge de l'État, et l'ensemble des recettes du CGDIS, sans prendre en compte la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire (art. 61, lettre c))

⁷ Conformément à l'article 60 de la loi précitée du 27 mars 2018, le CGDIS dispose des recettes suivantes :

- a) le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017 ;
- b) l'impôt spécial dans l'intérêt des services de secours instauré par la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, à charge de tout assureur qui commercialise une police d'assurance de responsabilité civile pour automobiliste ;
- c) la participation étatique obligatoire provenant du budget des recettes et des dépenses de l'État et dont le montant sera inscrit chaque année dans la loi budgétaire ;
- d) la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- e) d'autres participations financières de l'État ou des communes ;
- f) des recettes pour prestations et services fournis ;
- g) des donations et des legs ;
- h) des recettes de location et de mise à disposition d'installations et d'équipements ;
- i) des emprunts éventuels.

⁸ Service d'Aide Médicale Urgente

et la participation obligatoire des communes conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (art. 61, lettre d)).

L'État et les communes financeraient alors le « delta⁹ » équitablement, c'est-à-dire chaque partie financerait 50 pour cent.

Selon l'oratrice, la proposition de loi n° 7813 entend modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 afin de ne pas considérer le produit annuel de l'augmentation de la TVA, non pris en compte pour le calcul des dotations aux communes, en tant que recette initiale du CGDIS, mais plutôt en tant que participation de l'ensemble des communes aux dépenses du CGDIS, donc une contribution communale au delta à charge de l'État et des communes. Elle est d'avis qu'en procédant de la sorte, le delta restant à partager entre l'État et les communes serait augmenté.

En réponse à la question formulée par M. Wolter si le produit de la hausse de la TVA au 1^{er} janvier 2015 doit être considéré comme un apport des communes ou de l'État, l'oratrice rappelle que le projet de loi n° 6720¹⁰ concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 est à l'origine de la hausse de la TVA de 15 pour cent à 17 pour cent (art. 6, paragraphe 2). Plus encore, il décide de l'affectation de cette augmentation. Il s'agit de l'article 26, paragraphe 4, qui précise que le calcul de la dotation communale tiendra compte des mesures de restructuration budgétaire décidées par le Gouvernement, et plus précisément de la mesure n° 246. Celle-ci prévoit notamment l'exclusion de l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2015 pour le calcul des dotations futures des communes et l'affectation d'une partie du produit de l'augmentation de la TVA au financement du CGDIS, à savoir 10 pour cent. S'y ajoute encore que le Gouvernement avait pris le soin de préciser en 2015 que le produit de l'augmentation de la TVA sera réduit « en proportion de la contribution de l'État et des communes »¹¹ en tenant compte des besoins financiers supplémentaires du CGDIS.

L'oratrice rappelle que le CGDIS est un établissement public qui est administré par un conseil d'administration composé de façon paritaire de représentants étatiques et de représentants communaux et que ce dernier arrête annuellement le budget du CGDIS, conformément au texte de la loi modifiée du 27 mars 2018.

Mme la Ministre fait savoir qu'elle n'est également pas d'accord avec **la proposition de loi n° 7842**.

⁹ La notion « delta » (ou la lettre majuscule Δ) est souvent utilisée en sciences et mathématiques pour désigner une différence entre deux grandeurs.

¹⁰ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015

a) modifiant

1. le Code de la sécurité sociale ;
2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3. loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
4. la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg ;
5. loi modifiée du 28 avril 1998 autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean » et à lui accorder une aide financière ;
6. la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
7. la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ;
8. la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

b) abrogeant la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive.

¹¹ Projet de loi n° 6720 déposé, p. 84.

Elle rappelle que l'article 28 du projet de loi n° 6720 avait institué le « Fonds pour la réforme des services de secours » qui a été alimenté par « une dotation, dont le montant annuel est égal à la partie du produit de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 non prise en compte pour le calcul de la dotation annuelle du fonds communal de dotation financière »¹². L'article 125 de la loi précitée du 27 mars 2018 fait également et directement référence à l'article 28 précité, légitimant ainsi son affectation et confirmant la volonté afférente du Gouvernement.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure, selon l'oratrice, que l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA aux recettes du CGDIS et le mode de financement prévu aux articles 62 et 125 de la loi précitée du 27 mars 2018 relèvent de la volonté pure et simple, d'une part, du Gouvernement et, d'autre part, du législateur.

Quant à l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 2014, aucune opposition formelle n'avait été émise quant au principe de l'affectation du produit de l'augmentation du taux de la TVA au Fonds pour la réforme des services de secours, placé sous l'autorité du ministre ayant les Services de secours dans ses attributions.

L'oratrice fait remarquer que le Gouvernement ne peut être d'accord avec l'interprétation de M. Wolter, exprimée dans la proposition de loi n° 7842, qui, d'une part, ne concorderait en aucun point avec l'intention du législateur et, d'autre part, constituerait un détournement du texte de loi, voté à l'unanimité par la Chambre des Députés.

M. Emile Eicher informe que les deux propositions de loi de M. Wolter ont également fait l'objet de deux avis du SYVICOL et que ceux-ci n'ont pourtant pas été adoptés à l'unanimité des membres du comité, en faisant remarquer que ceci est plutôt exceptionnel. Malgré leurs considérations divergentes, l'ensemble des membres du comité partageraient l'avis que les 10 pour cent du produit de la TVA, y compris la partie engendrée par la hausse de la taxe de 15 à 17 pour cent, devraient revenir aux communes.

Mme la Ministre précise que, bien que le produit de l'augmentation de la TVA de 15 pour cent à 17 pour cent soit directement attribué au CGDIS, il resterait un montant de 10 pour cent du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux communautés européennes à titre de ressources propres, qui serait affecté au Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

M. Emile Eicher se rallie à cette remarque de Mme la Ministre, mais souligne que le fait que le produit de l'augmentation de la TVA de 15 pour cent à 17 pour cent ne transite pas par le FDGC, ne saurait signifier que ces recettes ne soient pas considérées comme des dotations communales.

M. Michel Wolter ajoute que les divergences d'interprétation à cet égard impliqueraient une application incorrecte des règles relatives à la participation obligatoire de l'État et des communes. Au lieu d'une répartition 50/50 des apports et des participations annuelles, les communes auraient, jusqu'au 31 décembre 2020, supporté le financement du CGDIS à concurrence de 83,44 pour cent (environ 283 millions d'euros) et l'État à concurrence d'uniquement 16,56 pour cent (environ 56 millions d'euros).

Au vu des remarques précédentes, il juge nécessaire de souligner qu'il ne critique pas le fait que les produits TVA dédiés au CGDIS sont directement attribués au CGDIS, sans transiter par le FDGC, mais qu'il revendique que ceux-ci soient comptabilisés dans la part à payer par les communes.

¹² Loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État, p. 13.

M. Wolter est d'avis que l'affirmation de Mme la Ministre selon laquelle le delta restant à partager entre les parties constituantes du conseil d'administration du CGDIS serait augmenté en cas d'application des modifications proposées par la proposition de loi n° 7813, n'est pas correcte, étant donné que la part à payer par les communes diminuerait.

M. Gilles Roth signale que les deux propositions de loi de M. Wolter sont soutenues par l'ensemble du groupe politique CSV.

Il affirme qu'en 2015 et 2016, lors des travaux parlementaires relatifs au projet de loi¹³ portant création du CGDIS, les députés auraient toujours compris que le financement des frais de fonctionnement du CGDIS soit réparti à parts égales entre l'État et les communes et que le conseil d'administration du CGDIS soit composé à parts égales par des représentants étatiques et communaux. Il aurait aussi été retenu que l'État participe à l'apport initial du CGDIS à la même hauteur que les communes.

À cela se rajouterait, selon l'orateur, que, lors du regroupement de l'ensemble des structures des services de secours antérieures dans la nouvelle structure du CGDIS, celui-ci aurait payé des prix d'acquisitions inférieurs aux prix du marché. En acceptant ceci, les communes auraient déjà apporté un certain soutien financier au CGDIS. Ainsi, il conviendrait de mener des réflexions par rapport aux deux propositions de loi de M. Wolter et de rétablir une situation d'équilibre en ce qui concerne le financement du CGDIS.

M. Aly Kaes (CSV) fait savoir qu'il avait participé en tant que membre de la commission parlementaire compétente aux différentes réunions et discussions relatives au projet de loi n° 6861. Il affirme que, lors des dites réunions, il aurait toujours été question de regrouper la Protection civile et le Service d'incendie et de secours et que les frais de la nouvelle administration seraient partagés de manière 50/50 entre l'État et les communes. De plus, il y aurait été retenu, dans un souci de transparence, que la présidence du conseil d'administration soit assurée, à tour de rôle, par un représentant étatique et puis par un représentant communal.

En résumé, l'orateur est d'avis que les principes retenus dans le cadre des travaux parlementaires auraient été très clairs. Pourtant, aujourd'hui, la loi serait interprétée et appliquée par l'État d'une façon qui ne correspondrait, à ses yeux, plus à l'esprit des discussions de la commission parlementaire de l'époque.

Au vu des divergences au niveau de l'interprétation de la loi, M. le Président fait savoir qu'il se rallie aux remarques et aux explications de Mme la Ministre de l'Intérieur. Il juge que si le Conseil d'État était d'avis que l'État fasse une fausse interprétation de la loi modifiée du 27 mars 2018, il aurait certainement soulevé ceci dans ses deux avis relatifs aux deux propositions de loi de M. Wolter. D'après sa lecture, les deux avis du Conseil

¹³ Projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, modifiant

1. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;
2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3. la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ;
4. la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ;
5. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
6. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ;
7. la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne ;
8. 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 abrogeant la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours

d'État laisseraient entendre que celui-ci partage le point de vue du Gouvernement quant à la portée des dispositifs actuels.

Il juge d'autant plus que, s'il existait une insécurité juridique quant aux dispositifs de la loi du 27 mars, alors le Conseil d'État ne l'aurait pas seulement dû signaler dans ses avis relatifs aux deux propositions de loi de M. Wolter, mais déjà à l'époque, voire avant le vote de la loi du 27 mars 2018.

M. Michel Wolter se rallie aux remarques de M. Kaes. Il juge que l'intention du législateur n'aurait pas été de priver les communes des produits résultant de l'augmentation de la TVA, mais, au contraire, de les intégrer dans la participation obligatoire des communes au financement du CGDIS.

À ses yeux, l'interprétation du Gouvernement ne correspondrait ni à l'esprit, ni au texte de la loi et impliquerait que l'État se décharge d'une partie de son obligation de financement annuelle au détriment des communes. Ainsi, il conviendrait que la Chambre des Députés se pose la question si le financement des apports et des participations annuelles du CGDIS devraient se faire à 75 pour cent par les communes et à 25 pour cent par l'État ou si on devrait revenir vers un financement à parts égales.

Or, au cas où on arriverait à la conclusion que la participation obligatoire des communes devrait être maintenue à 75 pour cent, alors celles-ci devraient également bénéficier de 75 pour cent des droits de vote au conseil d'administration du CGDIS.

Finalement, l'orateur propose aux membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes de mener des réflexions à tête reposée afin d'évaluer si l'interprétation actuelle du Gouvernement de la loi modifiée du 27 mars 2018 correspondrait toujours au texte et à l'esprit de la loi, telle qu'elle a été votée à la Chambre des Députés.

Mme la Ministre exprime son étonnement par rapport à la dernière remarque de M. Wolter et réitère qu'elle ne peut être d'accord avec ses interprétations qui, d'une part, ne concorderaient en aucun point avec l'intention du législateur et, d'autre part, constitueraient un détournement du texte de loi, voté à l'unanimité par la Chambre des Députés.

À son avis, l'affectation du produit de l'augmentation de la TVA aux recettes du CGDIS et le mode de financement sont clairement définis par les articles 62 et 125 de la loi précitée du 27 mars 2018. Dès lors, l'oratrice assure que le conseil d'administration du CGDIS appliquerait les dispositions concernées conformément au texte et à l'esprit de la loi précitée du 27 mars 2018 et qu'aucune divergence d'interprétation n'existerait à cet égard parmi les représentants communaux qui font partie dudit conseil d'administration.

Procès-verbal approuvé et certifié exact